

TYPISCHE RECHTSFORMEN DER  
INTERKOMMUNALEN ZUSAMMENARBEIT  
NACH BayKommZG UND EStärkG

Dissertation  
vorgelegt dem  
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen  
Fachbereich  
der Johannes Gutenberg-Universität  
in Mainz  
zur Erlangung des Grades  
eines Doktors der Rechtswissenschaft  
(Dr. jur.)

von  
Jürgen Flasnöcker  
1972/73

1974





Digitized by the Internet Archive  
in 2026



INHALT-VERZEICHNIS

TYPISCHE RECHTSFORMEN DER  
INTERKOMMUNALEN ZUSAMMENARBEIT  
NACH BayKommZG UND EStärkG

Dissertation  
vorgelegt dem  
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen  
Fachbereich  
der Johannes Gutenberg-Universität  
in Mainz  
zur Erlangung des Grades  
eines Doktors der Rechtswissenschaft  
(Dr. jur.)

von  
Jürgen Flasnöcker

1972/73



Berichterstatter: Professor Dr. Hubert Armbruster  
Mitberichterstatter: Professor Dr. Hans Heinrich Rupp

Tag der mündlichen Prüfung: 15.2.1974

### III

## INHALTSÜBERSICHT

|                                                      | Seite |
|------------------------------------------------------|-------|
| § 1 <u>Einleitung und Abgrenzung des Themas</u>      | 1     |
| 1. Notwendigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit  | 1     |
| 2. Was bedeutet "interkommunal"                      | 4     |
| 3. Begriff der Zusammenarbeit                        | 4     |
| 4. Abgrenzung nach Rechtsformen                      | 5     |
| 5. Zweck der Arbeit                                  | 6     |
| <br><u>TEIL I</u>                                    |       |
| <u>Rechtsformen ohne eigene Rechtspersönlichkeit</u> | 8     |
| § 2 <u>Die kommunale Arbeitsgemeinschaft</u>         | 8     |
| I. Die bisherige Entwicklung                         | 8     |
| II. Die "einfache" kommunale Arbeitsgemeinschaft     | 10    |
| 1. Wesen                                             | 10    |
| 2. Beteiligte                                        | 11    |
| 3. Aufgaben                                          | 12    |
| 4. Form und Inhalt der Vereinbarung                  | 13    |
| 5. Organisation                                      | 14    |
| 6. Aufsicht                                          | 15    |
| III. Die "besondere" kommunale Arbeitsgemeinschaft   | 16    |
| IV. Würdigung                                        | 18    |
| § 3 <u>Die Zweckvereinbarung</u>                     | 20    |
| I. Die bisherige Entwicklung                         | 20    |
| II. Wesen und Rechtsnatur                            | 22    |
| III. Vertragsparteien                                | 25    |
| IV. Vertragsgegenstand                               | 26    |
| 1. Mögliche Regelungen                               | 26    |
| 2. Vereinbarungsfähige Aufgaben                      | 28    |
| V. Aufgaben- und Befugnisübergang                    | 30    |
| 1. Kompetenzverlagerung                              | 30    |
| 2. Dogmatische Begründung                            | 31    |
| VI. Abschluß- und Wirksamkeitsvoraussetzungen        | 33    |
| 1. Formerfordernisse                                 | 34    |
| 2. Inhaltserfordernisse                              | 34    |
| 3. Bekanntmachung und Wirksamwerden                  | 38    |

## IV

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| VII. Satzungs- und Verordnungsrecht                  | 39 |
| VIII. Mitwirkung des Staates in Gestalt der Aufsicht | 43 |
| 1. Anzeigepflicht                                    | 43 |
| 2. Genehmigungspflicht                               | 44 |
| IX. Die Pflichtvereinbarung                          | 45 |
| 1. Voraussetzungen und Verfahrensgang                | 46 |
| 2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit                | 49 |
| X. Würdigung                                         | 53 |

## TEIL II

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| <u>Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit</u> | 55 |
| § 4 <u>Der Zweckverband</u>                          | 55 |
| I. Die bisherige Entwicklung                         | 55 |
| II. Zweckverbandsarten                               | 57 |
| 1. Abschnitt: Der Zweckverband allgemeiner Art       | 58 |
| III. Rechtsstellung des Zweckverbandes               | 58 |
| 1. Rechtsnatur                                       | 58 |
| 2. Terminologische Abgrenzung                        | 60 |
| 3. Selbstverwaltungsrecht                            | 63 |
| IV. Mitglieder des Zweckverbandes                    | 64 |
| 1. Primärmitglieder                                  | 64 |
| 2. Sekundärmitglieder                                | 65 |
| 3. Grenzüberschreitende Zweckverbände                | 67 |
| V. Aufgaben des Zweckverbandes                       | 68 |
| VI. Bildung des Zweckverbandes                       | 72 |
| 1. Gründungsvorgang                                  | 72 |
| 2. Vereinbarung der Verbandssatzung                  | 74 |
| 3. Inhalt der Verbandssatzung                        | 76 |
| 4. Genehmigung der Verbandssatzung                   | 76 |
| 5. Amtliche Bekanntmachung                           | 78 |
| 6. Ausgleich von Vor- und Nachteilen                 | 82 |
| VII. Aufgaben- und Befugnisübergang                  | 83 |
| VIII. Der Pflichtverband                             | 87 |
| IX. Verfassung und Verwaltung des Zweckverbandes     | 89 |
| 1. Allgemeines zur Organisation                      | 89 |
| 2. Die Organe im einzelnen                           | 91 |
| a) Die Verbandsversammlung                           | 91 |
| b) Der Verbandsvorsitzende                           | 95 |
| 3. Dienstkräfte                                      | 97 |

|               |                                                                                                                                                                                                  |     |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| X.            | Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbandes                                                                                                                                             | 98  |
| 1.            | Allgemeines                                                                                                                                                                                      | 98  |
| 2.            | Haushaltssatzung                                                                                                                                                                                 | 99  |
| 3.            | Deckung des Finanzbedarfs                                                                                                                                                                        | 100 |
| a)            | Primäre Deckungsmittel                                                                                                                                                                           | 100 |
| b)            | Sekundäre Deckungsmittel                                                                                                                                                                         | 101 |
| XI.           | Änderung und Auflösung des Zweckverbandes                                                                                                                                                        | 104 |
| 1.            | Änderung der Verbandssatzung                                                                                                                                                                     | 104 |
| 2.            | Wegfall von Verbandsmitgliedern                                                                                                                                                                  | 109 |
| 3.            | Auflösung des Zweckverbandes                                                                                                                                                                     | 110 |
| 4.            | Abwicklung                                                                                                                                                                                       | 113 |
| 2. Abschnitt: | Der Gemeindeaufgabenverband als Zweckverband<br>besonderer Art                                                                                                                                   | 114 |
| XII.          | Würdigung                                                                                                                                                                                        | 118 |
| § 5           | <u>Die Verwaltungsgemeinschaft</u>                                                                                                                                                               | 120 |
| I.            | Allgemeines                                                                                                                                                                                      | 120 |
| 1.            | Entstehungsgeschichte und Erscheinungsform                                                                                                                                                       | 120 |
| 2.            | Ähnliche Institute in anderen Bundesländern                                                                                                                                                      | 123 |
| 1. Abschnitt: | Die freiwillige Verwaltungsgemeinschaft                                                                                                                                                          | 126 |
| II.           | Wesen und Rechtsform                                                                                                                                                                             | 126 |
| III.          | Größe der Verwaltungsgemeinschaft                                                                                                                                                                | 128 |
| IV.           | Beteiligte                                                                                                                                                                                       | 130 |
| V.            | Aufgaben                                                                                                                                                                                         | 131 |
| VI.           | Bildung der Verwaltungsgemeinschaft                                                                                                                                                              | 134 |
| VII.          | Organisation und Verwaltung                                                                                                                                                                      | 137 |
| 1.            | Organe                                                                                                                                                                                           | 138 |
| 2.            | Verwaltungsstelle                                                                                                                                                                                | 139 |
| VIII.         | Finanzierung der Verwaltungsgemeinschaft                                                                                                                                                         | 141 |
| IX.           | Die Beteiligungsfähigkeit der VGem. an den Rechtsformen der<br>kommunalen Zusammenarbeit nach KommZG, ihr Verhältnis<br>zu den Zweckverbänden und den bisherigen Gemeinschaftsein-<br>richtungen | 142 |
| 2. Abschnitt: | Die Verwaltungsgemeinschaft von Amts wegen                                                                                                                                                       | 144 |
|               | Schlußbetrachtung                                                                                                                                                                                | 147 |

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|                       |                                                |
|-----------------------|------------------------------------------------|
| a. A.                 | anderer Ansicht                                |
| a. a. O.              | am angegebenen Ort                             |
| a. E.                 | am Ende                                        |
| abgedr.               | abgedruckt                                     |
| a. F.                 | alte Fassung                                   |
| AG                    | Arbeitsgemeinschaft                            |
| Alt.                  | Alternative                                    |
| amtl. Begrdg.         | amtliche Begründung                            |
| Anm.                  | Anmerkung                                      |
| AöR                   | Archiv des öffentlichen Rechts                 |
| arg. e contr.         | argumentum e contrario                         |
| Art.                  | Artikel                                        |
| Arch. komm. Wiss. AfK | Archiv für Kommunalwissenschaften              |
| AS                    | Amtliche Sammlung                              |
| Ba-Wü                 | Baden-Württemberg                              |
| bw                    | baden-württembergisch                          |
| Bay, bay, bayer.      | Bayern, Bayerisch, bayerisch                   |
| BayBG                 | Bayerisches Beamten-gesetz                     |
| BayBezO               | Bayerische Bezirksordnung                      |
| BayBgm                | Bayerischer Bürgermeister                      |
| BayBauO (BO)          | Bayerische Bauordnung                          |
| BayGAG                | Bayerisches Gemeindeabgabengesetz              |
| BayGO                 | Bayerische Gemeindeordnung                     |
| BayLplG               | Bayerisches Landesplanungsgesetz               |
| BayLkrO               | Bayerische Landkreisordnung                    |
| BayLSTVG              | Bayerisches Landesstraß- und Verordnungsgesetz |
| BayObLG               | Bayerisches Oberstes Landesgericht             |
| BayVB1                | Bayerische Verwaltungsblätter                  |
| BayWG                 | Bayerisches Wassergesetz                       |
| BBauG                 | Bundesbaugesetz                                |
| Bd.                   | Band                                           |
| BFH                   | Bundesfinanzhof                                |
| BGB                   | Bürgerliches Gesetzbuch                        |
| BGB1                  | Bundesgesetzblatt                              |
| BGH                   | Bundesgerichtshof                              |
| BK                    | Bonner Kommentar                               |
| Bl.                   | Blatt, Blätter                                 |
| BRRG                  | Beamtenrechtsrahmengesetz                      |
| BV                    | Verfassung des Freistaates Bayern              |

|                    |                                                            |
|--------------------|------------------------------------------------------------|
| BVerfG             | Bundesverfassungsgericht                                   |
| BVerfGE            | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts               |
| BVerfGG            | Bundesverfassungsgerichtsgesetz                            |
| BVerwG             | Bundesverwaltungsgericht                                   |
| BVerwGE            | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts               |
| DGO                | Deutsche Gemeindeordnung                                   |
| Diss.              | Dissertation                                               |
| DÖV                | Die öffentliche Verwaltung                                 |
| DVB1               | Deutsches Verwaltungsblatt                                 |
| DVO                | Durchführungsverordnung                                    |
| E                  | Entscheidung                                               |
| Erl.               | Erläuterung                                                |
| EStärkG            | Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung |
| f. a.              | für andere                                                 |
| FAG                | Finanzausgleichsgesetz                                     |
| Fn., Fußn.         | Fußnote                                                    |
| GV                 | Gemeindeverbände                                           |
| G                  | Gesetz                                                     |
| Ges. Bl.           | Gesetzblatt                                                |
| GG                 | Grundgesetz                                                |
| GkG                | Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit                  |
| GVBl, GVOBl        | Gesetz- und Verordnungsblatt                               |
| He, Hess, he, hess | Hessen, hessisch                                           |
| HbKWP              | Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis            |
| h. M.              | herrschende Meinung                                        |
| hrsgeb.            | herausgegeben                                              |
| HS.                | Halbsatz                                                   |
| i. d. F.           | in der Fassung                                             |
| i. S.              | im Sinne                                                   |
| i. V. m.           | in Verbindung mit                                          |
| JuS                | Juristische Schulung                                       |
| KGG                | Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit                  |
| KGST               | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung |
| KG                 | Kostengesetz                                               |
| Komm.              | Kommentar                                                  |
| komm. /polit.      | kommunal/politisch                                         |
| KommZG             | Gesetz über kommunale Zusammenarbeit                       |
| KPV                | Kommunalpolitische Vereinigung                             |

# VIII

|                     |                                                                                                                                         |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KSTZ                | Kommunale Steuerzeitschrift                                                                                                             |
| MABL                | Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung                                                                                 |
| n. F.               | neue Folge / neue Fassung                                                                                                               |
| NJW                 | Neue Juristische Wochenschrift                                                                                                          |
| Nr.                 | Nummer                                                                                                                                  |
| NW                  | Nordrhein-Westfalen                                                                                                                     |
| nw                  | nordrhein-westfälisch                                                                                                                   |
| OVG                 | Oberverwaltungsgericht                                                                                                                  |
| OVGE                | Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts                                                                                              |
| Rd. -Erl.           | Runderlaß                                                                                                                               |
| RdNr.               | Randnummer                                                                                                                              |
| RVO                 | Rechtsverordnung                                                                                                                        |
| RGBI                | Reichsgesetzblatt                                                                                                                       |
| Rh-Pf               | Rheinland-Pfalz                                                                                                                         |
| rp                  | rheinland-pfälzisch                                                                                                                     |
| ROG                 | Raumordnungsgesetz                                                                                                                      |
| RZwVG               | Reichszweckverbandsgesetz                                                                                                               |
| Sp.                 | Spalte                                                                                                                                  |
| SKV                 | Staats- und Kommunalverwaltung                                                                                                          |
| StMdI               | Staatsministerium des Innern                                                                                                            |
| U                   | Urteil                                                                                                                                  |
| VerfGH              | Verfassungsgerichtshof (Bay)                                                                                                            |
| VerfGHE             | Entscheidungen des (bay. ) Verfassungsgerichtshofs<br>( Teil II der amtlichen Sammlung von Entscheidungen<br>des bay. VGH (VGH n. F. )) |
| Verw. Arch.         | Verwaltungsarchiv                                                                                                                       |
| Verw. Rspr. /VRspr. | Verwaltungsrechtsprechung                                                                                                               |
| VGem.               | Verwaltungsgemeinschaft                                                                                                                 |
| VGH                 | ( bay. ) Verwaltungsgerichtshof                                                                                                         |
| VGH n. F.           | Entscheidungen des bay. Verwaltungsgerichtshofs,<br>neue Folge ab 1946 ( Teil I )                                                       |
| VO                  | Verordnung                                                                                                                              |
| VoSchG              | Volksschulgesetz                                                                                                                        |
| VwGO                | Verwaltungsgerichtsordnung                                                                                                              |
| VwZVG               | Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz                                                                                        |
| WV                  | Verfassung des Deutschen Reiches ( vom 11. 8. 1919 )                                                                                    |
| WVVO                | Wasserverbandsverordnung                                                                                                                |
| z. B.               | zum Beispiel                                                                                                                            |
| Ziff.               | Ziffer                                                                                                                                  |
| ZwVG                | Zweckverbandsgesetz                                                                                                                     |
| ZwV                 | Zweckverband, Zweckverbände                                                                                                             |

LITERATURVERZEICHNIS

- Badura, P.                      Rechtssetzung durch Gemeinden, in: DÖV 1963, S. 561 ff.
- Barbey, G.                      Rechtsübertragung und Delegation, Juristische Dissertation, Münster 1962
- Bausinger, L.                  Das hessische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit, in: Staats- und Kommunal-Verwaltung (SKV) 1970, S. 152 ff.
- Bauernfeind, E.                Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, Juristische Dissertation Heidelberg 1961
- Becker, E.                      Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: HbKWP, Berlin-Heidelberg, 1956, Bd. I, S. 113 ff. (HbKWP Bd. I).
- Binding, K.                    Die Gründung des Norddeutschen Bundes, in: Festgabe der Leipziger Juristenfakultät für Windscheid, Leipzig 1888
- Bogner, W.                    Die Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, insbesondere im gemeindlichen Bereich, in: Der Gemeindetag 1970, S. 397 ff. und in: Die Gemeinde 1971, S. 2 ff.
- Dierksmeier, H.H.            Nicht-rechtsfähige kommunale Zusammenschlüsse des öffentlichen Rechts zur Förderung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit, Juristische Dissertation, Münster 1966
- Doose, W.                      Interkommunale Zusammenarbeit, in: Der Städtetag 1966, S. 493 ff.
- Duvenbeck, W.                Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28 Abs. 2 GG, Juristische Dissertation, Münster 1966
- Eckert, D.                      Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften in Rheinland-Pfalz, Juristische Dissertation, Mainz 1968
- Elleringmann, R.              Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung, Berlin 1937 (Begriff und Wesen)

- Elsner, W.                    Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der Magistratsverfassung, in: HbKWP, Berlin-Heidelberg 1956, Bd. I, S. 280 ff. (HbKWP Bd. I)
- Endrös, J.                    Die kommunale Zusammenarbeit in Bayern, Leit-faden, München 1968
- Fasse, N.                    Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemein-den, Siegburg 1964
- Faust, K. H.                  Die zwischengemeindliche Zusammenarbeit im Raume Nürnberg, in: Kommunalwirtschaft 1970, S. 425 ff.
- Fink, H.                    Verwaltungsreform in Bayern, in: DÖV 1969, S. 241 ff.
- Forsthoff, E.                Lehrbuch des Verwaltungsrechts, München/Berlin, 9. Aufl., 1966 (Lehrbuch)
- Fuchs                        Die Arbeitsgemeinschaft schleswig-holsteinischer Versorgungsunternehmen, in: Kommunalwirtschaft 1970, S. 378 ff.
- "Die Fundstelle"            Die kommunale Arbeitsgemeinschaft, Nr. 71/1967, S. 149 ff.  
                                   Die Zweckvereinbarung, Nr. 72/1967, S. 152 ff.  
                                   Der Zweckverband, Nr. 73/1967, S. 156 ff.  
                                   Der Gemeindeaufgabenverband, Nr. 74/1967, S. 160 ff.
- Gahlen, H. G.                Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Rechts-form übergemeindlicher Zusammenarbeit, Juristische Dissertation, Münster 1965
- Gilbert, J.                    Übergemeindliche Zusammenarbeit auch bei der Müllbeseitigung, in: Der Städtetag 1965, S. 409 ff.
- ders., ,                      Das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, in: BayVBl 1967, S. 37 ff.
- ders., ,                      Das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit und die alten Zweckverbände, in: BayBgm. 1967, S. 113 ff.

- Gilbert, J. Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, (KommZG), Kommentar, München 1967
- Göb, J. Verfassungsrecht der Ämter und kreisangehörigen Gemeinden, in: HbKWP, Berlin-Heidelberg, 1956, Bd. I, S. 377 ff. (HbKWP Bd. I)
- Göb, R. Bund und Gemeinden, in: Buch Deutscher Gemeinden, Köln-Berlin 1965, S. 109 ff.
- Gönnenwein, O. Gemeinderecht, Tübingen 1963 (Gemeinderecht)
- ders., Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, in: AöR Bd. 81 (1956), S. 224 ff.
- Görg, H. Bundesauftragsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihre Pflichtaufgaben nach Weisung, in: DÖV 1961, S. 41 ff.
- Grafe, W. Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie, in: DÖV 1955, S. 650 ff.
- ders., Das nordrhein-westfälische Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: DÖV 1961, S. 55 ff. und S. 521 ff.
- Grawert, R. Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden, in: DVBl 1971, S. 484 ff.
- Gröbner, P. Die Verwaltungsgemeinschaft nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, in: BayBgm. 1970, S. 34 ff.
- ders., Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung verabschiedet, in: BayBgm. 1971, S. 201 ff.
- ders., Die Verwaltungsgemeinschaft in Bayern, Sonderdruck, hrsgb. vom Bayerischen Gemeindetag
- ders., Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, Zusammenstellung und Erläuterung, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, A 32 Bay, 1972
- Haarmann, W. Stand und Probleme des Raumordnungsrechts, in: DVBl 1963, S. 833 ff.

## XII

- Haarmann, W.                      Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung, in: DVBl 1964, S. 722 ff.
- Haas, D.                              Abschluß und Ratifikation internationaler Verträge, in: AÖR Bd. 78 (1952/53), S. 381 ff.
- Hagen, H.                            Zur Stärkung der Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden, in: BayBgm. 1957, S. 18
- Hamann-Lenz,                      Das Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., 1970 (GG)
- Hambusch, L.                      Die Begriffe "Gemeindeverband" und "Zweckverband" im Kommunalrecht Nordrhein-Westfalens, in: DVBl 1968, S. 836 ff.
- Haueisen, F.                        Verwaltung und Bürger, in: DVBl 1961, S. 833 ff.
- Haug, W.                            Die kommunalen Zweckverbände nach altem und neuem Recht, in: DÖV 1965, S. 119 ff.
- Helmlreich-Widtmann              Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, 3. Aufl., München 1966 (Komm./bay.GO)
- Heunicke, W.                        Die Vereinbarung als Verwaltungsrechtsquelle, Juristische Dissertation, Münster 1959
- Heuser, E.                            Gedanken zur kommunalen Zusammenarbeit, in: BayBgm. 1968, S. 105 ff.
- ders.,                                Kommunales Leben ohne Zukunft, in: BayBgm. 1969, S. 141 ff.
- Hofmann, W.                        Die Verbandsgemeinden und die kommunale Neuordnung in Rheinland-Pfalz, in: DVBl 1968, S. 932 ff.
- Hoppe, W.                            Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, Stuttgart 1958 (Gebietskörperschaft und Gemeindeverband)
- Hoppe, W.                            Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, in: DVBl 1971, S. 473 ff.
- Hölzl, J.                              Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Kommentar, 5. Aufl., München 1971 (bay.GO)

### XIII

- Jakoby, R. Die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, in: Staats- und Kommunal-Verwaltung (SKV) 1969, S. 29 ff.
- Jestaedt, B. Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinden und Gemeindeverbände, Juristische Dissertation, Marburg 1966
- Klein, K. H. Die Übertragung von Hoheitsrechten, Berlin 1952
- Klingshim, H. Kommunale Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage in Bayern, Juristische Dissertation, München 1964
- ders., Begriff und Wesen der Zweckvereinbarung nach KommZG, in: BayVB1 1967, S. 299 ff.
- ders., Zustandekommen und Rechtswirkungen der Zweckvereinbarung nach KommZG, in: BayVB1 1968, S. 53 ff.
- Klüber, H. Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, in: HbKWP, Berlin-Heidelberg 1956, Bd. I, S. 541 ff. (HbKWP Bd. I)
- ders., Selbstverwaltung - gestern, heute und morgen, in: Kommunalwirtschaft 1969, S. 175 ff.
- Kottenberg-Rehm Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 10. Aufl., 1972 (GO NW)
- v. Kornatzky Die Zwischen- und übergemeindliche Zusammenarbeit im Entwurf eines preuß. Selbstverwaltungsgesetzes, in: Verw.Arch. Bd. 36 (1931), S. 265 ff.
- Köttgen, A. Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: HbKWP, Berlin-Heidelberg, 1956, Bd. I, S. 185 ff. (HbKWP Bd. I)
- Krebsbach, A. Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Heft 8 der Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, 1962
- Kunze-Schmidt Baden-Württembergische Gemeindeordnung, Kommentar, 3. Aufl., 1969
- Rehm-Bronner
- Laforet, W. Deutsches Verwaltungsrecht, 1937 (Dt. Verw. Recht)

- Lauscher, C.W. Die Delegation von Hoheitsrechten durch Gemeinden auf Gemeinden und Gemeindeverbände, iur. Dissertation, Münster 1968
- Lerche, P. Zur Verfassungsposition der Landkreise, in: DÖV 1969, S. 46 ff.
- Lenort, N.J. Entwicklungen in Stadtregionen, Köln-Opladen 1961
- v. Leyden Das Problem der Großgemeinde, in: Gegenwartsfragen der Kommunalverwaltung, Berlin 1929 (Großgemeinde)
- Linden Die Finanzierung des Fehlbedarfs, Kommunalen Zweckverbände, in: Der Gemeindehaushalt 1957, S. 136 ff.
- Lorenz, D. Anfechtbarkeit der Bildung kommunaler Pflichtverbände, in: BayVBl 1968, S. 263 ff.
- Lückert, W. Neue Wege zur Verbesserung der kommunalen Struktur, in: DVBl 1966, S. 334 ff.
- Mäding, E. Sachgebiete zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, in: Kommunalwirtschaft 1966, S. 192 ff.
- ders., Art. Verwaltungskraft, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1966
- ders., Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden, in: Kommunalwirtschaft 1967, S. 177 ff.
- ders., Verwaltungskraft, in: DÖV 1967, S. 325 ff.
- ders., Administrative Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, in: Arch.komm.Wiss. 1969, S. 1 ff.
- ders., Interkommunale Zusammenarbeit, in: DÖV 1969, S. 838 ff.
- Masson, Ch. Bayerische Kommunalgesetze, Kommentar, Stand 1972, München (Bay.Komm.Gesetze)
- Maunz-Dürig-Herzog Grundgesetz, Kommentar, Bd. I und II, 3. Aufl., München 1971) (GG)

- Maunz-Sigloch-Schmidt-Bleibtreu-Klein Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, München 1972 (BVerfGG)
- Mayer, O. Der öffentlich-rechtliche Vertrag, in: AÖR Bd. 3, S. 1 ff.
- Meiborg, H. Die Ämter, in: Staats- und Kommunal-Verwaltung (SKV) 1968, S. 121 ff.
- Meyer-Schwickerath, K. Der Mehrzweckverband als Institution der kommunalen Zusammenarbeit im Verdichtungsraum, in: DVBl 1969, S. 779 ff.
- Monz, H. Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, Saarbrücken 1962
- v. Mosch, H. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bayern, in: Kommunalpolitische Blätter 1966, S. 622 ff.
- Muntzke, H. Wie soll die Verwaltungsreform auf der kommunalen Ebene in Hessen fortgeführt werden, in: Der Gemeindetag 1970, S. 392 ff.
- Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher Die Verfassung des Freistaats Bayern, Kommentar, München 1971 (BV)
- Nebinger, R. Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl., Stuttgart 1949 (Verw. Recht)
- Neuhoff, R. Kommunale Selbstverwaltung und Bonner Grundgesetz, in: DÖV 1952, S. 259 ff.
- Neuwiem, E. Die kommunalen Zweckverbände in Preußen, Liegnitz 1919 (ZwV)
- Nouvortne, A. Internationale Zusammenarbeit, in: Bd. 11 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1961, S. 109 ff.
- Obermayer, K. Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden, in: JZ 1956, S. 625 ff.
- Pagenkopf, H. Kommunalrecht, Münster 1971
- ders., Zwischengemeindliche Arbeitsgemeinschaft, in: Der Gemeindetag 1934, S. 616 ff.

- Prandl-Gillesen Verwaltungsgemeinschaft und kommunale Zusammenarbeit in Bayern, München 1971  
(Pr. -Gill. / Prandl. -Gill: )
- Pünder Die deutschen Gemeinden - gestern, heute und morgen, Köln 1948
- Rasch, E. Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten, in: DÖV 1957, S. 337 ff.
- Rehm, F. K. Zweckverbandsgesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart 1964
- Reinfried, H. Die Grundgedanken des Rechts der Zweckverbände unter besonderer Berücksichtigung des ZwVG vom 7.6.1939, Juristische Dissertation, Freiburg 1941 (Zweckverbände)
- Rittel, K. Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, in: Kommunalpolitische Blätter 1968, S. 182 ff.
- Rössler, Der öffentlich-rechtliche Vertrag, in: Die Verwaltungspraxis 1956, S. 275 ff.
- Rothe, K. H. Zur Neuordnung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen, in: DÖV 1960, S. 921 ff.
- ders., Neues Zweckverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, in: DVBl 1962, S. 385 ff.
- ders., Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1965 (Zusammenarbeit)
- ders., Neues Zweckverbandsrecht für das Land Hessen, in: Der Städtebund 1969, S. 45 ff.
- Salzwedel, J. Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages, 1958 (Grenzen)
- Schattenfroh, M. RZwVG, Kommentar, in: Pfundtner-Neubert, Das Neue Deutsche Reichsrecht, Sammlung der Reichsgesetze, 1940 (RZwVG)
- Scheuler, G. Interkommunale Zusammenarbeit durch Bildung von Zweckverbänden, in: Der Städtetag 1963, S. 108 ff.

## XVII

- Schmidt-Bleibtreu, B. Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden nach Bundesrecht, in: DVBl 1967, S. 597 ff.
- Schneider, H. Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, in: DÖV 1957, S. 644 ff.
- ders., Verträge zwischen Gleichstaaten im Bundesstaat, in: Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 1961, Heft 19, S. 1 ff. (VVDStRL)
- Scholtissek, H. Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, in: DVBl 1968, S. 825 ff.
- Schön, H. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Hessen, in: Der Gemeindetag 1970, S. 38 ff.
- Schön-Schneider Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), Kommentar, Wiesbaden 1970
- Schön, F. Zur Terminologie der Kommunalverbände, in: AöR n.F. Bd. 30 (1939), S. 1 ff.
- Schöber Die Haushaltsführung kommunaler Zweckverbände, in: Der Gemeindehaushalt 1954, S. 166 ff.
- Schulz, N. Das Recht der württembergischen Zweckverbände, Juristische Dissertation, Tübingen 1934
- Seeger, R. Das Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden, in: Die Verwaltungspraxis 1968, S. 101 ff.
- Seydel, P. Die kommunalen Zweckverbände, Göttingen 1955 (Zweckverbände)
- Sixt, W. Verwaltungsgemeinschaften mit neuem Begriffsinhalt, in: Württembergische Gemeindezeitung 1972, S. 87
- Spörlein, H. Die Gesamtgemeinde in Niedersachsen, Göttingen 1965
- Staub, W. Typische Entwicklungsformen übergemeindlicher Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, Juristische Dissertation, Köln 1935 (Typ. Entwickl.formen)

## XVIII

- Steimle, Th.                      Das Zweckverbandsgesetz vom 7.6.1939, Kommentar 1940 (ZwVG)
- Stern, K.                         Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, in: Verw.Arch. Bd. 49 (1958), S. 106 ff.
- ders.,                             Art. 28 GG, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Zweitebearbeitung, Dez. 1964 (BK)
- ders.,                             Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, Berlin-Frankfurt 1968 (Verwaltungsreform)
- Stockmeier, J.                    Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz, Juristische Dissertation, Münster 1960
- Stumpf, P.                        Das Zweckverbandsgesetz, in: Bayerische Gemeinde- und Verwaltungszeitung 1939, S. 618 ff. (ZwVG)
- Theobald, W.                    Probleme des Zweckverbandsrechts als Grundlage kommunaler Gemeinschaftsarbeit, Juristische Dissertation, Köln 1968
- Triepel, H.                        Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Stuttgart-Berlin 1942
- Troll-Hohner                    Die Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden, in: BayBgm. 1958, S. 258 ff.
- Tschira, O.                        Das neue Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bayern, in: Der Landkreis 1966, S. 411 ff.
- Ullrich, K.                        Formen moderner Verwaltung im kommunalen Bereich, in: Die Gemeinde 1971, S. 38 ff.
- Wagener, F.                        Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Köln 1967
- Weber, W.                        Gegenwartsprobleme der Interkommunalen Ordnung, in: Weber-Berkenhoff, Die Gemeinden im nachbarlichen und bundesstaatlichen Spannungsfeld, Göttingen 1962 (Weber-Berkenhoff)
- ders.                             Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München 1964 (Gutachten)

## XIX

- Weber, W. Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht, Bd. 19 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, S. 17 ff. (Kommunalaufsicht)
- ders., Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl., Göttingen 1967 (Selbstverwaltung)
- Weber Die öffentlichen Zweckverbände im Gründungsstadium, in: BayVBl 1958, 174
- Widtmann, J. Das Recht der Zweckverbände, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, B 25 Bayern (Zweckverbände) Bd. B., 1963
- ders., Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (KommZG), Kommentar, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, B. 25 Bayern, Bd. B., 1972
- ders., Erstes Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (EStärkG), Kommentar, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, B. 25a Bayern, Bd. B., 1972
- Willing, G. Die Verwaltungsgemeinschaft in Bayern, in: Die Gemeinde 1972, S. 105 ff.
- Zimnick, K. Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden, in: BayBgm. 1956, S. 208 ff.

Gutachten

der KGST:

Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Köln 1963

Zwischengemeindliche Zusammenarbeit II, Köln 1966

Verwaltungskraft , Köln 1967

Zusammenarbeit zwischen

Gebietskörperschaften , Köln 1969

Gutachten der Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung  
des Landes Nordrhein-Westfalen;

Abschnitt B: Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und  
die Reform der Kreise, Siegburg 1968

Sonstiges

Gebietsreform Bayern: Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte,  
Broschüren des Bayer. Staatsministeriums des Innern,  
vom Juli 1971 und Januar 1972

## § 1 EINLEITUNG UND ABGRENZUNG DES THEMAS

### 1. Notwendigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit

Das Erfordernis zum Zusammenwirken von Gemeinden und Gemeindeverbänden (GV) stellt sich heutzutage dringender denn je.

Die frühere Vorstellung vom Idyll des örtlichen Gemeinwesens wird den aktuellen Gegebenheiten nicht mehr gerecht. Die sprunghafte Entwicklung von Industrie, Handel, Verkehr, der gesamten Technologie, verbunden mit dem rapiden Bevölkerungszuwachs, der Zusammenballung von Menschen auf engem Raum, verstärkter Bau- und Siedlungstätigkeit, die auf bestehende Verwaltungsgrenzen keine Rücksicht nehmen, dazu die Übertragung zahlreicher Aufgaben von Seiten des Staates auf die Kommunen - und nicht zuletzt die stetig steigenden Ansprüche der Bürger an die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge - haben die Aufgabenbereiche der Gemeinden (GV) entscheidend verändert.

Nicht die klassische Funktion einer ordnenden Verwaltung steht heute im Vordergrund, sondern die Verbesserung der "kommunalen Infrastruktur", des "kommunalen Komforts", die sog. Leistungsverwaltung schlechthin.

Eine sachgerechte Bewältigung der damit verbundenen Aufgaben kann aber nicht in einer isolierten, von der Umgebung losgelösten Tätigkeit einer einzelnen Gemeinde erblickt werden, sondern erfordert Kooperation in Planung und Durchführung, zumindest aber Koordination von nachbarlichen Interessen und Belangen.

Nur das kommunale Planen und Handeln in großräumigen Kategorien, die Ausführung in Gestalt von finanziell und technisch großzügigen Lösungen, gewährleisten eine zeitgemäße Aufgabenerledigung. Daher sollte die Durchführung einer kommunalen Aufgabe, wie z.B. die Müll- und Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, nicht auf das Gebiet einer Gemeinde beschränkt bleiben, sondern benachbarte Räume und Einzugsbereiche miterfassen.

Aber nicht nur die wachsende Verzahnung und Überschneidung kommunaler Interessen- und Problemlagen macht ein gemeinschaftliches Zusammenwirken erforderlich, sondern auch die geringe Finanzkraft vieler Gemeinden zur Durchführung kostspieliger Kommunalaufgaben<sup>1</sup> und der dazu notwendigen Einrichtung und Unterhaltung entsprechender Anlagen bzw. Sachinvestitionen. Ver-

---

1, Nach Rothe, Recht der interkomm. Zusammenarbeit, S. 7, muß z.B. für die Errichtung einer Müllverbrennungsanlage mit geringerer Kapazität ca. 2 Mill. DM, für größere 20-40 Mill. DM aufgebracht werden.

sucht eine solche Gemeinde dennoch im Alleingang eine derartige Aufgabe zu bewältigen, so zieht dies im Regelfall eine Überbelastung und Verschuldung des kommunalen Haushalts nach sich mit der Folge, daß für andere Zwecke keine Mittel mehr bereitstehen. Außerdem dürfte eine in diesem Zusammenhang errichtete Anlage oder Einrichtung bei Inanspruchnahme durch nur eine Gemeinde in ihrer Kapazität unausgelastet und damit unrationell arbeiten.

Ein weiteres, gewichtiges Argument zur Notwendigkeit der Zusammenarbeit ergibt sich ferner aus der, mit dem finanziellen Leistungsvermögen zusammenhängenden, unzureichenden Verwaltungskraft <sup>2)</sup>; dies bedeutet, daß die Verwaltung, insbesondere kleinerer Gemeinden, aufgrund fehlender personeller, sachlicher und finanzieller Ausstattung nicht in der Lage ist, die an sie gestellten Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. <sup>3)</sup>

Während größere kommunale Gebietskörperschaften über eine funktionsfähige Verwaltung verfügen, besteht bei kleineren das Problem der Divergenz zwischen Verwaltungskraft und Verwaltungslast <sup>4)</sup>. Dieser Zwiespalt trat in Bayern wegen der zahlreichen kleinen Gemeinden und Landkreise besonders deutlich hervor und hatte seine Ursache in der besonderen Kommunalstruktur, was aus folgenden Statistiken <sup>5)</sup> hervorgeht.

Auf dem Stand vom 27.5.1970 waren von insgesamt 7.010 bay. Gemeinden - bei 22.510 Gemeinden in der ganzen BRD - 6.542 Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern, davon allein 3.546 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern.

Ein ähnliches Gesamtbild boten die Landkreise <sup>6)</sup>. Auf dem Stand vom 31.12.1970 waren von insgesamt 143 bay. Landkreisen, die über ein Drittel der 406

2) 3) Dazu näher: Mading, Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden, Kommunalwirtschaft 1967, S. 177 ff.; derselbe, Verwaltungskraft, DÖV 1967, 325 ff.; derselbe, Art. Verwaltungskraft, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung: Gutachten der KGsT, Verwaltungskraft, S. 9 ff.; Ullrich, Formen moderner Verwaltung im kommunalen Bereich, Die Gemeinde 1971, 33 ff.; Fasse, Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden, S. 19 ff.; Zimmek, Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden, Bay. Bgm. 1966, 208 ff.

4) Göb, HbKWP Bd. I, S. 377.

5) Vgl. das Statistische Jahrbuch 1972 für die BRD, S. 34, hrsgb. vom Statistischen Bundesamt; Gemeindefortschritt 1972 der Beiträge zur Statistik Bayerns, 1970, S. 1 ff., hrsgb. vom Bay. Statistischen Landesamt.

6) Vgl. die Broschüre "100 Jahre Reform Bayern", Januar 1972, S. 46, hrsgb. vom Bay. Staatsministerium des Innern.

Landkreise in der ganzen BRD ausmachen, allein 88 mit weniger als 50.000 Einwohnern und 25 mit weniger als 30.000 Einwohnern, größere Landkreise bestanden überhaupt nicht,

Mit einer ähnlichen Problematik hinsichtlich der kommunalen Gebietsstruktur war auch die Mehrzahl der übrigen Bundesländer konfrontiert. So galt es nicht nur, die Leistungsdifferenz der kommunalen Selbstverwaltung zwischen größeren und kleineren Gemeinden, Städten und Landkreisen zu beseitigen, sondern auch das bisherige Gefälle der Lebensbedingungen zwischen Stadt und Land abzubauen.

Die zur Schaffung von vergleichbar leistungsfähigen Verwaltungseinheiten, in zahlreichen Bundesländern einsetzende Verwaltungsreform (Territorial- und Funktionalreform), hat in Bayern durch die Verordnung zur Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte sowie durch das Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke vom 27.12.1971 (GVBl S. 493-495) einen vorläufigen Abschluß gefunden. Hier wurde das Gebiet des Freistaates Bayern mit Wirkung vom 1. Juli 1972 in 7 Regierungsbezirke, 25 (bisher 48) kreisfreie Städte und 71 (bisher 143) Landkreise neu eingeteilt. In der Zeit zwischen dem 27.5.1970, dem Zeitpunkt der letzten Volkszählung und dem 1. Juli 1972, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gebietsreform, wurden 2.604 Gemeinden aufgelöst<sup>7)</sup>,

Den auf dem Stand von Sept. 1972 verbleibenden 4.406 Gemeinden<sup>8)</sup>, davon 4.380 kreisangehörige Gemeinden<sup>9)</sup>, nimmt sich die Bay. Gemeindeförderung an, die derzeit auf freiwilliger Basis noch in vollem Gange ist und bis 1976 abgeschlossen sein dürfte.

Trotz der Bemühungen des Gesetzgebers ist hier und heute das Problem der Sicherstellung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft noch nicht befriedigend gelöst. Unter den noch immer zahlreich bestehenden bay. Gemeinden sind viele mit einem einerseits unzureichend ausgestatteten und damit nur vermindert leistungsfähigen Verwaltungsapparat versehen, andererseits immer weiter wachsenden Verwaltungsaufgaben, Gesetzesvollzugsfunktionen<sup>10)</sup> und Ansprüchen der Bürger ausgesetzt.

Zusammenfassend läßt sich daher sagen: Es bleibt die Notwendigkeit der Zusammenfassung

7) Vgl. Heft 320 der Beiträge zur Statistik Bayerns, September 1972, S. 1-10.

8) Vgl. Heft 320, a.a.O.

9) Lt. Auskunft des Bay. Gemeindetages vom 16.11.1972.

10) 75 % aller Bundesbürger werden von den Gemeinden mitbesteuert (vgl. Göb, Bund und Gemeinden, a.a.O., S. 121; nach Monz, a.a.O., S. 13, sind 80 % der gemeindlichen Tätigkeiten auf diese beschränkt).

menarbeit, zur gemeinsamen Lösung und Erfüllung anfallender Aufgaben <sup>11)</sup> zur gemeinschaftlichen Bewältigung bestehender und künftiger Probleme,

## 2. Was bedeutet "interkommunal"?

Zur näheren Kennzeichnung des für die Zusammenarbeit in Betracht kommenden Personenkreises, verwendet die Überschrift den Ausdruck "interkommunal". Damit soll primär das Zusammenwirken von Gemeinden und Gemeindeverbänden erfaßt werden, was jedoch nicht heißt, daß auch sonstige, juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts sowie natürliche Personen nicht als Beteiligte in die Zusammenarbeit miteinbezogen werden könnten.

Bezeichnungen wie "gemeindliche", "gemeindnachbarliche" oder "zwischen-gemeindliche" Zusammenarbeit wurden bewußt vermieden, denn diese verleiten zu der irrigen Schlußfolgerung, Partner bei der Zusammenarbeit könnten nur Gemeinden sein <sup>12)</sup>.

## 3. Begriff der Zusammenarbeit

Die zahlreichen Formen und Möglichkeiten interkommunalen Zusammenwirkens werden allgemein unter den Oberbegriff "Zusammenarbeit" gestellt.

Hierunter wird im folgenden aber nicht das alltägliche, rein faktische Zusammenwirken von Gemeinden (GV) verstanden, das sich auf die wechselseitige Information, Konsultation und u.U. Koordinierung situationsbedingter, akmeiler Einzelfälle beschränkt. Vielmehr fällt hierunter die dauerhafte Abstimmung einheitlicher Interessenlagen, die planmäßige, vom gegenseitigen Wissen und Willen getragene Tätigkeit, die ihren Ausdruck findet in der gemeinsamer Durchführung von bestimmten Kommunalaufgaben oder in der gemeinschaftlichen Bewältigung sonstiger Probleme, wobei das Zusammenwirken über den rein organisatorisch verfestigten Bereich hinaus zu einer institutionalisierten

---

11) Zu den Aufgaben, die ohne überörtliche Zusammenarbeit nur schlecht oder überhaupt nicht erfüllt werden können, vgl. den umfangreichen Katalog der zwischengemeindlichen Verwaltungsbeziehungen und gemeinschaftlichen komm. Aufgaben in: Gutachten der KGST, Zwischengemeindl. Zusammenarbeit, 1963, S. 29 ff..

12) so treffend, Duvenbeck, a.a.O., S. 16.

Zusammenarbeit<sup>13)</sup> wird, weil sich die Beteiligten dazu der gesetzlich vorgesehenen Organisationsformen bedienen, ohne daß sich dabei ihr körperschaftlicher Status ändert oder aufgehoben wird<sup>14)</sup>.

#### 4. Abgrenzung nach Rechtsformen

Die Skala der den kooperationswilligen Partnern zur Verfügung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten ist dem Inhalt und der Rechtsform nach weit gespannt<sup>15)</sup>.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich dagegen auf die Darstellung der institutionalisierten, rechtsfähigen und nicht-rechtsfähigen Verbindungsformen nach öffentlichem Recht und läßt privatrechtliche Rechtsformen<sup>16)</sup>, wie Aktiengesellschaft, GmbH, Verein, Gesellschaft unberücksichtigt, derer sich Gemeinden und GV zur Zusammenarbeit nach wie vor bedienen können und denen in der Vergangenheit wegen der weitgehenden Befreiung von der staatlichen Kontrolle und den starren Vorschriften des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts große Beliebtheit<sup>17)</sup> zukam.

Erörtert werden im folgenden die vom bayerischen Gesetzgeber zur Verfügung gestellten, typischen Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit - wie

13) Zur unterschiedlichen Interpretation dieses Begriffs in der Lit., vgl. z. B. Dierksmeier, S. 4 f.; Jestaedt, S. 2 ff.; Duvenbeck, S. 17 ff.; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 169.

14) da mit einer Eingemeindung, Gemeindezusammenlegung, Gemeindeneubildung jeweils eine körperschaftliche Statusänderung oder -aufhebung verbunden ist, können diese nicht als Formen interkommunaler Zusammenarbeit im oben verstandenen Sinn angesprochen werden und scheiden daher bei den kommenden Erörterungen aus.

15) hierzu näher: Doose, Stadttetrag 1966, 493; Mäding, Kommunalwirtschaft 1966, 192 ff.; derselbe in DÖV 1969, 838 ff. und Arch. komm. wiss. 1969, S. 1 ff. -

Zu den Rechtsformen im besonderen: Gutachten des KGST, Zwischen-gemeindl. Zusammenarbeit, 1963, S. 55 f. Zwischengemeindl. Zusammenarbeit II, 1966, S. 24 f.; Rothe, Zusammenarbeit, S. 21 f.; Pilgrim, S. 3 ff.; Gahlen, S. 3 ff.; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 169 ff.; Seydel, Zweckverbände, S. 22 ff.; Jestaedt, S. 6 ff.

16) Dazu ausführlich Rothe, Zusammenarbeit, S. 117 ff.

17) Seydel, Zweckverbände, S. 42; Duvenbeck, S. 30; Rothe, Zusammenarbeit, S. 117.

die kommunale Arbeitsgemeinschaft, die Zweckvereinbarungen, der Zweckverband, der Gemeindeaufgabenverband, nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG<sup>18)</sup>) - und die Verwaltungsgemeinschaft nach dem Ersten Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (EStärkG<sup>19)</sup>). Hierbei werden rechtlich ähnlich ausgestaltete Rechtsinstitute anderer Bundesländer vergleichend in die Darstellung miteinbezogen.

Dagegen wurden die von der kommunalen Wissenschaft und Praxis entwickelten und heftig diskutierten Rechtsformen, wie z.B. die Stadtunion<sup>20)</sup>, der Stadtkreis<sup>21)</sup>, der Stadtlandkreis<sup>22)</sup>, der industrielle Großkreis<sup>23)</sup>, der Industriekreis<sup>24)</sup> und der Gemeindegewirtschaftsverband<sup>25)</sup> unberücksichtigt gelassen, weil diese Formen wegen - teils verfassungsrechtlicher Bedenken - teils institutionell begründeter Schwächen, auf Ablehnung und Widerstand gestoßen sind und daher in absehbarer Zeit keine Aussicht haben, durch gesetzliche Regelungen verwirklicht zu werden<sup>26)</sup>.

## 5. Zweck der Arbeit

Das Ziel der Arbeit ist somit beschränkt auf die geschlossene Darstellung der nach bayerischem Recht derzeit gesetzlich möglichen Institute zur interkommunalen Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage.

Zweck der Arbeit soll sein: Eine in der bayerischen Literatur hierzu bestehende Lücke zu schließen, die Rechtsformen selbst verständlich und transparent er-

18) vom 12. 7. 1966 (GVBl S. 218) i. d. F. des EStärkG vom 27. 7. 1973 (GVBl S. 247).

19) vom 27. 7. 1971 (GVBl S. 247).

20) Entwickelt von Krebsbach, Komm. Verf. und Verw. in der Stadtregion in Heft 8 der Schriftenreihe des Dt. Städtetages, 1962, S. 69 ff.

21) Vgl. Klüber, HbKWP Bd. I, S. 575.

22) Entwickelt von Strölin, Raumprobleme im Bereiche der Großstadt, unveröffentl. Denkschrift 1941.

23) vgl. v. Turegg, Demokratische Gemeinde 1951, S. 160.

24) entwickelt von Klüber in DÖV 1953, 117 ff. und HdKWP Bd. I, S. 576.

25) entwickelt von Hettlage auf der Tagung der KGST "Stadt und Umland" am 6. 5. 1954; abgedruckt im Gutachten der KGST, Zwischengemeindl. Zusammenarbeit, 1963, S. 122.

26) eine Darstellung und Analyse dieser Vorschläge findet sich bei: Rothe, Zusammenarbeit, S. 127 ff.; Gahlen, S. 12 ff.

scheinen zu lassen, die bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden noch immer zu beobachtende Zurückhaltung gegenüber bestimmten Organisationsformen zu beseitigen, die zum Teil auf Zweifel, Skepsis, aber auch auf Unkenntnis beruht und schließlich die kommunalen Gebietskörperschaften zu mehr Zusammenarbeit anzuregen, wobei dieser Effekt aber nur dann erreicht wird, wenn es der Schrift überhaupt gelingt, in die kommunale Praxis einzudringen und dort Anklang zu finden.

Die Arbeit versucht, wesentliche Merkmale und Eigenheiten jeder Rechtsform hervorzuheben und ihre Verwendbarkeit für die Praxis zu kennzeichnen.

Zum besseren Verständnis verschiedener Rechtsinstitute wurde bei der Erörterung ihre bisherige geschichtliche Entwicklung vorangestellt.

# T E I L I

## ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RECHTSFORMEN

### OHNE EIGENE RECHTSPERSÖNLICHKEIT

## § 2 DIE KOMMUNALE ARBEITSGEMEINSCHAFT

### I. DIE BISHERIGE ENTWICKLUNG

Erste Vorläufer der kommunalen Arbeitsgemeinschaften finden sich bereits während der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts in dichtbesiedelten Industriegebieten.

Da gerade in solchen Ballungsräumen die Gefahr groß war, daß benachbarte Gemeinden gegen- und nebeneinander arbeiteten, suchte man nach einer Form gemeinschaftlicher Verständigung und Übereinkunft, die es einerseits erlaubte, gewisse Pläne und Maßnahmen aufeinander abzustimmen, andererseits keine besondere Organisation benötigte und auch keine Einbuße der gemeindlichen Entscheidungsfreiheit nach sich zog. So waren die damaligen Verbindungen von Nachbargemeinden zumeist privatrechtlicher Natur, trugen die hier verfaßten Beschlüsse den Charakter von Empfehlungen an die beteiligten Gemeindeverwaltungen <sup>1)</sup>, während Vereinigungen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage ausgesprochen Experimente blieben <sup>2)</sup>.

Zu einer ersten Regelung in Gestalt der Errichtung von "zwischenkommunalen Arbeitsgemeinschaften" kam es in Preußen durch § 61 des Gesetzes über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. 7. 1929 (GS. S. 91), bzw. durch § 41 des Einführungsgesetzes zum Neugliederungsgesetz (GS. S. 137) <sup>3)</sup>. Der Anwendungsbereich dieser Rechtsform ist zu jener Zeit sehr begrenzt geblieben, da die Initiative zum Zusammenschluß nicht den beteiligten Gemeinden (GV) überlassen, sondern zwangsweise durch Gesetz festgelegt wurde und neben den "zwangsweisen" keine weiteren Arbeitsgemeinschaften mehr gebildet werden konnten <sup>4)</sup>.

1) Staub, Typische Entwicklungsformen, S. 21.

2) v. Leyden, Städtetag 1929, S. 735.

3) Das Neugliederungsgesetz sah die Bildung von sechs Arbeitsgemeinschaften vor, deren Mitglieder vom Gesetz namentlich genannt wurden. § 61 Abs. 2 des Gesetzes, a. a. O., gestattete nur die Erweiterung durch Aufnahme zusätzlicher Mitglieder.

Diese "Zwangsgemeinschaften" sind jedoch keiner näheren Würdigung zu unterziehen, da sie nach allgemeiner Ansicht weder zu praktischer Bedeutung gelangt sind noch sich in der Praxis selbst bewährt haben<sup>5)</sup>.

Der Bay. Gemeindeordnung von 1927 und dem späteren Reichszweckverbandsgesetz von 1939 waren die kommunalen Arbeitsgemeinschaften als Rechtsform unbekannt.

In der Zeit nach 1945 findet sie erstmals im Entwurf des Deutschen Städtetages vom 25.8.1947 zu einem neuen Zweckverbandsrecht als Rechtsinstitut Erwähnung.

Zu einer rechtlichen Verankerung der kommunalen Arbeitsgemeinschaft in den einzelnen Landesgesetzen kam es dagegen erst in den sechziger Jahren - zunächst im nordrhein-westfälischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26.4.1961<sup>6)</sup> (§§ 2 und 3 nw GKG) - im Verlauf der weiteren Jahre im rheinland-pfälzischen Zweckverbandsgesetz (§ 6a rpZwVG)<sup>7)</sup> - im bay. Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 12.7.1966 (Art. 4 bis 7 bay. KommZG)<sup>8)</sup> - im Saarland in § 9 der dortigen GO und schließlich im hessischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16.12.1969 (§§ 3 und 4 heKGG)<sup>9)</sup>.

Der baden-württembergische Gesetzgeber hat in seinem Zweckverbandsgesetz vom 24.7.1963<sup>10)</sup> auf die Kodifizierung der kommunalen Arbeitsgemeinschaft verzichtet. Nach Rehm<sup>11)</sup> war "hierfür offenbar die Erwägung bestimmend, daß ein Bedürfnis nicht bestehe, weil sich die Arbeitsgemeinschaft im allgemeinen auf den Bereich des rechtlich Unverbindlichen beschränkt". Dagegen läßt sich einwenden, daß bereits vor 1963 eine Anzahl privatrechtlicher kommunaler Arbeitsgemeinschaften in Baden-Württemberg vorhanden waren, und demnach sehr wohl das Bedürfnis zu einer parallelen öffentlich-rechtlichen Organisationsform bestand<sup>12)</sup>.

5) vgl. dazu näher: Seydel, Zweckverbände, S. 25; Pagenkopf, Gemeinde-tag 1934, S. 616; ders., Kommunalrecht, S. 170; Rothe, Zusammenar-beit, S. 29 f.; ders., in DÖV 1960, 923 und DVBL 1962, 386; Staub, S. 19 ff.; Klüber, HdKWP Bd. I, S. 567.

6) GVBL S. 190 - i. d. F. d. Änderungsgesetzes vom 25.2.1964 (GVBL S. 45).

7) der § 6 a, der die kommunale Arbeitsgemeinschaft regelt, wurde aber erst durch das Dritte Landesgesetz zur Änderung des Zweckverbandsge-setzes vom 12.11.1964 (GVBL S. 228) nachträglich eingefügt.

8) GVBL S. 218 - i. d. F. des EStärkG v. 27.7.1971 (GVBL S. 247).

9) GVBL I S. 307.

10) GSBL S. 114.

11) Kommentar, RdNr. 8 zu § 1 bwZwVG.

12) ebenso: Rothe, Zusammenarbeit, S. 31.

## II. DIE EINFACHE ARBEITSGEMEINSCHAFT

Im Gegensatz zu den gesetzlichen Regelungen der anderen Bundesländer kennt das bay. KommLG die Einteilung in eine einfache (Art. 4) und eine besondere Arbeitsgemeinschaft (Art. 5 bis 7), der sog. Arbeitsgemeinschaft mit Bindungswirkung. Auch das hess. KGG ermöglicht in § 4 Abs. 1 Satz 2 die Vereinbarung mit Bindungswirkung, wenn auch der Gesetzgeber hier auf eine terminologische Unterscheidung verzichtet. Die hess. komm. Arbeitsgemeinschaft kann sowohl eine "einfache" wie auch "besondere" sein, ohne daß sie als solche benannt wird <sup>13)</sup>.

### 1. Wesen

Die einfache kommunale Arbeitsgemeinschaft ist eine auf Vereinbarung der Beteiligten beruhende Gemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit und ohne Verbindlichkeitswirkung nach außen und gegenüber den Beteiligten. Ihr Wesen liegt somit darin, daß in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft zwar alle gemeinsam berührenden Fragen erörtert, geplant und koordiniert - sogar gemeinsame Beschlüsse - gefaßt werden können, aber keine Bindung an sie eintritt. Die Durchführung der Beschlüsse verbleibt zur Disposition der Beteiligten.

Rechtsgrundlage für den Zusammenschluß zu einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft ist nach allgemeiner Ansicht ein öffentlich-rechtlicher Vertrag <sup>14)</sup> bzw. ein sog. koordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag <sup>15)</sup> der Beteiligten, denn die getroffenen Vereinbarungen beziehen sich auf Gegenstände des öffentlichen Rechts und sind koordinationsrechtlich insofern, als sich hier Träger öffentlicher Verwaltung (Gemeinden und GV) gegenüberstehen, die untereinander rechtlich gleichgeordnet sind.

Durch die gesetzliche Statuierung der kommunalen Arbeitsgemeinschaft in den Länderregelungen erübrigen sich die rechtlichen Bedenken der insbesondere früher vertretenen Ansicht, daß öffentlich-rechtliche Verträge nur bei gesetzlicher

13) Rothe, Städtebund 1969, 46.

14) vgl.: Bausinger, SKV 1970, 152; Wolff, Verw. Recht II, S. 267; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 171; Grafe, DÖV 1961, 522; v. Kornatzky, Verw. Arch. Bd. 36, S. 266; Rothe, Zusammenarbeit, S. 32 und in DVBL 1962, 386; amtl. Begrdg. zum Entwurf des nwGKG zu § 27, S. 30; amtl. Begrdg. zum Entwurf des hessKGG zu § 3, S. 10.

15) Wolff, Verw. Recht I, S. 308.

Ermächtigung zulässig seien <sup>16)</sup>, eine den Vertrag tragende Norm vorhanden sein müsse. Dieser, auf dem Boden des Positivismus gegründete Einwand, der nur normativ ausgewiesenes Recht anerkennt, hat im übrigen den Siegeszug des öffentlich-rechtlichen Vertrages nicht aufhalten können, was im Rahmen dieser Arbeit aber nicht näher erörtert werden kann <sup>17)</sup>.

Erscheinungsbild des hier abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrages ist die Abgabe übereinstimmender rechtsgeschäftlicher Willenserklärungen der beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände mit dem Inhalt, die in dem Vertrag festgelegten Aufgaben und Zielsetzungen durch Gemeinschaftsarbeit zu erreichen.

## 2. Beteiligte

Als Primär-Beteiligte nennt Art. 4 Abs. 1 Satz 1 bayKommZG Gemeinden <sup>18)</sup>, Landkreise und Bezirke <sup>19)</sup>, die übrigen landesrechtlichen Regelungen Gemeinden und Gemeindeverbände (GV) <sup>20)</sup>.

Originäre Mitglieder einer komm. AG können somit nur Gemeinden und Gemeindeverbände sein, wobei im Stadium der Begründung neben anderen möglichen Beteiligten wenigstens zwei Kommunalkörperschaften mitzuwirken haben <sup>21)</sup>.

Dieser Schluß ergibt sich für das bayKommZG aus der unterschiedlichen Formulierung des Art. 4 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 2, wo zur Bildung eines Zweckverbandes nur das Mitwirken einer kommunalen Gebietskörperschaft erforderlich ist.

Dasselbe gilt für den Gründungsvorgang einer komm. AG nach § 3 Abs. 1 des

16) vgl. OVG Münster v. 21. 6. 1960 in DÖV 1960, S. 798 mit weit. Literaturnachweisen; O. Mayer, Der öffentlich-rechtliche Vertrag, AöR Bd. 3, S. 1 ff.; BVerwG v. 4. 2. 1966 in BayVBL 1967, 236 mit weit. Hinweisen; Stern, Verw. Arch. Bd. 49, S. 131 ff.

17) Dazu ausführlich: Wolff, Verw. Recht I, S. 308 ff.; Forsthoff, Lehrbuch, S. 262 ff.

18) ihnen sind nach Art. 1 I 2 bayKommZG Verwaltungsgemeinschaften und Eigentümer gemeindefreier Gebiete gleichgestellt.

19) Zur Beteiligung von bay. Zweckverbänden vgl. Art. 1 II bayKommZG und "Die Fundstelle" Nr. 71/1967, S. 149.

20) § 2 I 1 nw. GKG; § 6a I 1 rp. ZwVG; § 3 I 1 hess. KGG nennt Gemeinden und Landkreise.

21) amtL. Begrdg. zum Entwurf der bayKommZG, zu Art. 4 in Ziff. 2, S. 20; Gilbert, Komm., Anm. 1 zu Art. 4; Pr-Gill., Anm. 2 zu Art. 4.

hess. KGG, wo mindestens zwei Gemeinden oder Landkreise vorhanden sein müssen, bevor andere Personen an der komm. AG beteiligt werden können <sup>22)</sup>).

Liegt folglich der Schwerpunkt hinsichtlich der Beteiligtenstellung deutlich bei Gemeinden und Gemeindeverbänden, so resultiert dies aus dem der komm. AG zugrundeliegenden Motiv des Gesetzgebers, Interessengegensätze und Reibungen zwischen benachbarten Gemeinwesen durch diese Institution abzubauen und die notwendige Planung und Koordination der kommunalen Tätigkeit herbeizuführen. Dabei wird jedoch, auch bereits im Gründungsstadium, die Möglichkeit offen gehalten, auch andere Rechtsträger <sup>23)</sup> (sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, juristische Personen des Privatrechts sowie natürliche Personen) an der komm. AG zu beteiligen, sofern diese Rechtsträger zu den Aufgaben der AG Nützliches beitragen können.

### 3. Aufgaben

Der Kreis der Aufgaben, die mit Hilfe der komm. AG gelöst werden können, ist theoretisch unbegrenzt. Soweit ein Bedürfnis vorhanden ist, können alle kommunalen Angelegenheiten solche Aufgaben darstellen, vorausgesetzt, daß sie die Interessen der beteiligten Gemeinden (GV) berühren und deshalb einer gemeinsamen Abstimmung und Planung bedürfen. Eine Beschränkung auf eine oder einzeln bestimmte Aufgaben, wie es beim Zweckverband der Fall ist <sup>24)</sup>, kommt hier nicht in Betracht. Der Grund liegt darin, daß durch die Bildung der komm. AG kein neues Rechtsobjekt entsteht, das Träger von Rechten und Pflichten sein kann und die ihm übertragenen Aufgaben anstelle der Mitglieder in eigener Zuständigkeit erledigt <sup>25)</sup>.

Der bayerische Gesetzgeber umreißt in Art. 4 Abs. 2 KommZG zunächst allgemein das Tätigkeitsfeld der AG ("Angelegenheiten, welche die an ihr Beteiligten gemeinsam berühren") und zählt dann beispielhaft einige Bereiche auf, bei denen ein Tätigwerden der Arbeitsgemeinschaft sinnvoll erscheint <sup>26)</sup>, wie z.B.: die gegenseitige Abstimmung der Planungen der einzelnen Beteiligten wie in Bezug auf die Tätigkeit ihrer Einrichtungen, die Vorbereitung gemeinsamer Flächennutzungspläne im Sinne des BBauG, die Sicherstellung der gemeinsamen

22) dies ergibt sich aus dem Plural des § 3 Abs. 1 hess. KGG.

23) vgl. den Wortlaut des Art. 4 I 2 bayKommZG, des § 2 I 2 nw.GKG, des § 3 I 2 hess. KGG.

24) vgl. Art. 18 I bayKommZG.

25) vgl. Art. 4 III bayKommZG.

26) ähnlich auch § 2 II nw.GKG, § 3 III hess.KGG.

wirtschaftlichen und zweckmäßigen Erfüllung von Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet.

Anwendungsfälle sind im einzelnen z. B. die Abstimmung bei wasserrechtlichen Erlaubnissen und ordnungsbehördlichen Verkehrsmaßnahmen an überörtlichen Verkehrswegen, der einheitliche Ausbau grenzüberschreitender Straßen, Absprache über Ausbau und Betriebsmaßnahmen der Nahverkehrsbetriebe (z. B. Fahrplangestaltung), Terminregelung von Veranstaltungen aller Art, Angleichung von Gebühren und Steuerhebesätzen, Fremdenverkehr und Erholung, Abwasser- und Müllbeseitigung, Krankenhaus- und Schulwesen. Der Katalog der in Betracht kommenden Aufgaben ist damit zu vielschichtig, als daß er im einzelnen aufgezählt werden könnte <sup>27)</sup>.

#### 4. Form und Inhalt der Vereinbarung

Der bayerische Gesetzgeber hat bei der "einfachen" komm. Arbeitsgemeinschaft davon abgesehen, an Form und Inhalt der von den Beteiligten zu treffenden Vereinbarung gewisse Mindestforderungen zu stellen. Wenn damit auch die Ausgestaltung der "einfachen" AG den mitwirkenden Kommunalkörperschaften überlassen wird, so ist es doch aus Gründen einer reibungslosen und effektiven späteren Tätigkeit ratsam, eine rechtlich eindeutig und präzise gefaßte Arbeitsgrundlage zu schaffen.

Daher ist nach den Erfordernissen über die Bildung einer "besonderen" Arbeitsgemeinschaft die Vereinbarung schriftlich <sup>28)</sup> abzuschließen und sollte außerdem Regelungen über die Aufgaben, die Geschäftsordnung und die Deckung des Finanzbedarfs der komm. AG zum Inhalt <sup>29)</sup> haben.

27) vgl. dazu z. B. den Aufgabenkatalog der komm. AG Rhein-Neckar-GmbH, abgedruckt bei Nouvortne, Interkomm. Zusammenarbeit, in: Bd. 11 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, S. 115 - der Arbeitsgemeinschaft Untere Werre, abgedr. bei Rothe, Zusammenarbeit, S. 34 f. - der Arbeitsgemeinschaft Großraum Nürnberg bei Faust, Kommunalwirtschaft 1970, S. 425 ff. - der Arbeitsgemeinschaft schlesw.-holst. Versorgungsunternehmen, bei Fuchs, Kommunalwirtschaft 1970, S. 378 ff.; zu den Aufgaben allgemein; Mäding, Kommunalwirtschaft 1966, 192 ff.; Gilbert, Städtetag 1965, 409 ff.

28) Art. 5 III 1 bayKommZG; § 4 II hess.KGG; - sofern die Vereinbarung für die kommunalen Beteiligten eine rechtliche Verpflichtung beinhaltet, folgt das Erfordernis der Schriftform bereits aus den einschlägigen Kommunalgesetzen.

29) Art. 5 III 2 bayKommZG; § 4 I 1 hess.KGG.

Da die Erfahrungen mit komm. Arbeitsgemeinschaften in der Praxis aber gezeigt haben, daß diese Regelungen nicht ausreichen, um alle auftauchenden Schwierigkeiten im Alltag der Gemeinschaftsarbeit zu erfassen, sollte die Vereinbarung über jede Art einer komm. AG folgenden Mindestinhalt <sup>30)</sup> haben:

- a) die Namen der Beteiligten,
- b) die Beschreibung der Aufgabengebiete, über die beraten und gemeinschaftliche Lösungen eingeleitet werden sollen,
- c) die Regelung der Geschäftsführung,
- d) Bestimmungen über die Anzahl der Stimmen, die jedes Mitglied haben soll, Bestimmungen über die Beschlußorgane und das Abstimmungsverfahren
- e) eine Regelung darüber, wie die Arbeitsgemeinschaft gegenüber der Öffentlichkeit vertreten werden soll,
- f) Bestimmungen darüber, wie entstehende Kosten auf die einzelnen Mitglieder zu verteilen sind (Umlageschlüssel <sup>31)</sup>) und
- g) Bestimmungen über die Laufzeit der Arbeitsgemeinschaft, über den Bei- und Austritt von Mitgliedern sowie über die Auflösung und Auseinandersetzung der Arbeitsgemeinschaft.

## 5. Organisation

Um eine wirksame Arbeitsweise der komm. AG sicherzustellen, empfiehlt es sich, den allgemeinen Organisationsaufwand und die Zahl der Organe gering und in ihrer Besetzung möglichst klein zu halten.

In der Praxis <sup>32)</sup> kommen als Organe einer Arbeitsgemeinschaft kumulativ oder alternativ in Betracht:

- a) die Mitgliederversammlung und der Vorstand,
- b) der Arbeitsausschuß (bzw. Hauptausschuß, Verwaltungsausschuß) und der Geschäftsführer,
- c) die Geschäftsstelle.

In dem jeweiligen Beschluß- oder Beratungsgremium wird jedes Mitglied durch

<sup>30)</sup> vgl. Rothe, Städtebund 1969, 46.

<sup>31)</sup> Als Umlageschlüssel kommt das Verhältnis der Einwohnerzahlen der Beteiligten in Betracht; andere Maßstäbe können Größe, Steuerkraft oder der an der Gemeinschaftsarbeit resultierende Nutzen für die einzelnen Mitglieder sein.

<sup>32)</sup> vgl. Dierksmeier, S. 36; Faust, Kommunalwirtschaft 1970, S. 426; §§ 2 und 3 des Vertragsmusters für eine komm. AG, abgedr. bei Schön-Schneider, Komm., in Anhang 2, S. 123 f.

seinen gesetzlichen Vertreter oder dessen Bevollmächtigten vertreten; jedes Mitglied hat eine Stimme. Das Gemeinschaftsgremium gibt im Rahmen seiner sachlichen Aufgaben Anregungen und Empfehlungen und trifft Beschlüsse. Die Ausführung dieser Willenskundgebungen verbleibt Aufgabe der einzelnen Mitglieder.

Dem jeweiligen Einzelorgan (Vorstand oder Geschäftsführer) obliegt die Ladung und die Vorbereitung für die Sitzungen des Gemeinschaftsorgans (Mitgliederversammlung oder Arbeitsausschuß); es führt hierin den Vorsitz und gibt außerdem für die AG Erklärungen nach außen ab.

Die die Organisation der komm. AG regelnde Geschäftsordnung sollte neben Einzelheiten über die Stellung und die Befugnisse der Organe, des Abstimmungsverfahrens u. ä., auch Details über Rechte und Pflichten der einzelnen Mitglieder enthalten:

Rechte insofern, als jedem Beteiligten ein öffentlich-rechtlicher Anspruch<sup>33)</sup> auf gemeinsame Beratung der in der Vereinbarung genannten Angelegenheiten zuerkannt werden sollte - wie die umgekehrt hieraus resultierende Verpflichtung zur gemeinsamen Beratung<sup>34)</sup>, bevor eine Entscheidung über die jeweilige Angelegenheit getroffen wird. Weitere Mitgliedsverpflichtungen sind die Teilnahme an Sitzungen und Besprechungen der Arbeitsgemeinschaft, die Bereitstellung von gewünschten Unterlagen sowie die Erteilung notwendiger Auskünfte.

## 6. Aufsicht

Als öffentlich-rechtlicher, aber nicht-rechtsfähiger Zusammenschluß kommunaler Art, unterliegt die komm. AG keiner staatlichen Kontrolle, die "einfache" Arbeitsgemeinschaft nach bayerischem Recht nicht einmal der Unterrichts- und Anzeigepflicht<sup>35)</sup> gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde. Wenn damit auch eine unmittelbare Einflußnahme von Seiten der Aufsichtsbehörde auf die Tätigkeit der komm. Arbeitsgemeinschaft ausgeschlossen ist, so bleibt doch das aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen<sup>36)</sup> fließende Recht der aufsichtsbehördlichen Mitwirkung bei der Bildung von komm. Arbeitsgemeinschaften hiervon unberührt.

Die bisherigen Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, daß Gemeinden aufgrund einer gewissen Unentschlossenheit und Unbeholfenheit eher zum Zusammenschluß

33) vgl. Klingshirn, S. 148.

34) so ausdrücklich im Rd-Erl. des nw. Innenministers v. 20.7.1961 aufgrund des § 33 nw. GKG zu § 2 nw. GKG.

35) arg. e contr. Art. 6 I bayKommZG.

36) Art. 108 bayGO.

zur komm. AG bereit sind, wenn die Aufsichtsbehörde bereits im Planungsstadium beratend eingeschaltet wird und die vorbereitenden Verhandlungen führt<sup>37)</sup>. Dadurch werden Fehlentwicklungen a priori verhindert und die Ausarbeitung von rechtlich zulässigen und umfassenden "Vereinbarungen" sichergestellt<sup>38)</sup>.

Dies der Aufsichtsbehörde zukommende Beratungsrecht, das insbesondere durch die Abhaltung gemeinsamer Besprechungen mit allen Beteiligten realisiert werden soll, wird durch Art. 4 Abs. 4 bayKommZG ausdrücklich unterstrichen.

Die übrigen landesrechtlichen Regelungen beschränken sich bei der Bildung von komm. Arbeitsgemeinschaften auf die Unterrichts- bzw. Anzeigepflicht gegenüber der zuständigen Aufsichtsbehörde<sup>39)</sup> und verpflichten die Beteiligten damit zu Akten informatorischen Charakters<sup>40)</sup>.

### III. DIE "BESONDERE" ARBEITSGEMEINSCHAFT

Wenn bei den beteiligten Kommunalkörperschaften das Bedürfnis besteht, den Typus der "kommunalen Studiengesellschaft"<sup>41)</sup> zu verlassen, um von der nur "unverbindlichen Plattform des gegenseitigen Meinungsaustausches" zu einer rechtlichen Bindung aller Beteiligten an die in der AG gefaßten Beschlüsse zu gelangen, dann steht den Beteiligten dazu das Institut der "besonderen" AG, die sog. Arbeitsgemeinschaft mit Bindungswirkung<sup>42)</sup> zur Verfügung<sup>43)</sup>. Durch

37) aml. Begrdg. zu Art. 4 bayKommZG in Ziff. 5, S. 20.

38) vgl. Pr-Gill., Komm., Anm. 5 zu Art. 4.

39) § 2 III nw. GKG; § 6 a V rp. ZwVG; für die hess. AG, Rothe, Städtebund 1969, 46.

40) vgl. Rothe, DVBL 1962, 386; Grafe, DÖV 1961, 522; Jestaedt, S. 10.

41) so treffend v. Kornatzky, Verw. Arch. Bd. 36, S. 266 (270); Staub, S. 26.

42) Eine gesetzliche Ausformung dieser Institution findet sich nur im bay-KommZG und im hess. KGG. Der Wortlaut des § 4 Abs. 1 Satz 2 KGG stimmt fast wörtlich mit dem des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KommZG überein, ebenso entspricht der § 4 Abs. 1 Satz 3 KGG nahezu dem Art. 5 Abs. 2 KommZG. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Rechtsklarheit wäre es daher besser gewesen, wenn der hess. Gesetzgeber die AG mit Bindungswirkung in einer eigenen Vorschrift untergebracht und sie dadurch von der "einfachen" AG deutlich abgehoben hätte.

43) Die folgenden Erörterungen über die "besondere" AG beziehen sich nur auf die Regelungen des bayKommZG, da dieses Institut hier am umfassendsten normiert wurde.

die mögliche Vereinbarung einer Bindungswirkung soll die Wirksamkeit der komm. AG in den Fällen gesteigert werden, in denen nicht die Notwendigkeit besteht, für bestimmte Aufgaben eine Rechtsform mit eigener Rechtspersönlichkeit zu schaffen.

Charakteristisch für die besondere Arbeitsgemeinschaft ist die Tatsache, daß durch sie keine neue Rechtspersönlichkeit entsteht und daß die Bindungen für dreierlei Bereiche vereinbart werden können:

1. Die Bindung der Beteiligten an jegliche Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft, wenn die zuständigen Organe aller Beteiligten (Gemeinderäte, Kreis- und Bezirkstage) ihrerseits durch übereinstimmende Beschlüsse diesen Beschlüssen zugestimmt haben <sup>44)</sup>.  
Für den Eintritt der Bindungswirkung unbeachtlich bleibt die Frage, mit welcher Mehrheit die Beschlüsse in der AG gefaßt wurden.

2. Die Bindung der Beteiligten an Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft hinsichtlich bestimmter Sachfragen (Angelegenheiten der Geschäftsführung und des Finanzbedarfs, Verfahrensvorfragen und der Erlaß von Richtlinien für die Planung und Durchführung einzelner Aufgaben), wenn die Mehrheit der zuständigen Organe der beteiligten Gebietskörperschaften diesen Beschlüssen zugestimmt hat <sup>45)</sup>.  
Durch dieses qualifizierte Zustimmungserfordernis, das als "Sperr" gegenüber den nicht-kommunalen Beteiligten angelegt ist, wird eine Majorisierung von nicht-kommunalen Mitgliedern auf dem Beschlußwege verhindert.

3. Die Verpflichtung für die zuständigen Organe der Beteiligten, binnen drei Monaten oder innerhalb einer anderen, in der Vereinbarung festzulegenden Frist, über Anregungen der Arbeitsgemeinschaft zu beschließen <sup>46)</sup>.  
Diese Vereinbarung gewährleistet, daß die einzelnen kommunalen Gremien sich mit den "Anregungen" der AG wirklich auseinandersetzen und deren Behandlung nicht bewußt verzögern.

Jegliche Vereinbarung einer Bindung im oben genannten Sinne erstreckt sich nur auf das Verhältnis zwischen den Beteiligten und der Arbeitsgemeinschaft, nicht aber auf Dritte, bzw. nach außen. Von der einmal eingetretenen Bindungswirkung der Vereinbarung können sich die Beteiligten nur durch Kündigung der Arbeitsgemeinschaft selbst befreien, nicht aber durch nachträgliche, gegenteilige Beschlußfassung ihrer Vertretungsorgane. Jede Vereinbarung mit Bindungs-

---

44) Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KommZG, ferner § 4 Abs. 1 Satz 2 KGG.

45) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 KommZG.

46) Art. 5 Abs. 2 KommZG; ferner § 4 Abs. 1 Satz 3 KGG.

wirkung bedarf einer rechtlich zweifelsfreien Grundlage und ist daher nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 KommZG schriftlich abzuschließen.

Die Vereinbarung selbst wird dann wirksam, wenn sie von allen Beteiligten beschlossen und unterschrieben ist. Erst zu diesem Zeitpunkt ist die "Bildung" der besonderen Arbeitsgemeinschaft abgeschlossen und der Aufsichtsbehörde anzuzeigen<sup>47)</sup>.

Die "besondere" AG kann durch ordentliche und außerordentliche Kündigung<sup>48)</sup> aufgehoben werden, wobei das Recht auf ordentliche Kündigung der Voraussetzung, Frist und Form nach genau in der Vereinbarung zu bestimmen ist, während das Recht zur außerordentlichen Kündigung sich nach den allgemeinen Grundsätzen (gem. § 626 BGB) richtet.

Soweit die Tätigkeit der besonderen Arbeitsgemeinschaft dazu geführt hat, daß von Beteiligten gemeinschaftliche Vermögenswerte (notwendige Verwaltungs- oder Sacheinrichtungen aller Art) geschaffen wurden, so hat nach Aufhebung der AG hierüber eine Auseinandersetzung stattzufinden<sup>49)</sup>.

#### IV. WÜRDIGUNG

Nach der Beurteilung des einschlägigen Schrifttums, kommt der kommunalen Arbeitsgemeinschaft im System der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, die zur interkommunalen Zusammenarbeit zur Verfügung stehen, ein nur geringer Stellenwert zu. Man spricht davon, daß die Stoßkraft dieses Instituts wegen seiner konstitutionellen Schwäche nicht groß sei<sup>50)</sup>, der Wirkungsbereich sich darin erschöpfe, lediglich Vorstufe für eine spätere intensive Zusammenarbeit zu sein<sup>51)</sup> und im übrigen die komm. AG zur eigenständigen Durchführung und Erledigung gemeinsamer Aufgaben nicht geeignet sei<sup>52)</sup>.

47) vorher besteht nur eine Unterrichtungspflicht, vgl. Art. 6 Abs. 1 KommZG.

48) vgl. die ausführliche Vorschrift des Art. 7 Abs. 2 und 3 KommZG.

49) Art. 7 Abs. 1 Satz 1 KommZG.

50) Weber in Weber-Berkenhoff, S. 8; Jestaedt, S. 128; Dierksmeier, S. 161.

51) Lenort, S. 202; Weber, Gutachten, S. 18; Dierksmeier, S. 162; Jestaedt, S. 130.

52) so im Ergebnis jedenfalls; Monz, S. 22; Haarmann, DVBL 1963, 842, Gutachten der KGST, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, 1963, S. 59; Seydel, Zweckverbände, S. 25.

Dieses leicht negativ gezeichnete Bild der kommunalrechtlichen Literatur über die komm. AG bedarf einer gewissen Korrektur, da einem Teil der Autoren bei der Niederschrift ihrer Arbeiten die heutige, moderne Konzeption der komm. Arbeitsgemeinschaft noch nicht bekannt war. So wurde die für manche Aufgaben allzu unverbindliche Tätigkeit einer "einfachen" AG stets als nachteilig empfunden <sup>53)</sup> dadurch vermieden, daß Bayern und Hessen die Arbeitsgemeinschaft mit Bindungswirkung schufen. Diese Variante beinhaltet bereits intensiveres Zusammenwirken, erleichtert eine gemeinsame Aufgabenstellung und bringt eine beträchtliche Steigerung der Arbeitsweise jeder komm. AG mit sich.

Aber auch der "einfachen" Arbeitsgemeinschaft kommt für ihren Aufgabenbereich eine eigenständige Bedeutung zu, die nicht nur rein psychologisch, sondern auch substantiell in einer gewissen Effektivität ihrer Tätigkeit begründet liegt. So kann auf der Ebene der Gleichberechtigung, frei von staatlicher Einflußnahme und ohne neuen kostspieligen Verwaltungsapparat, durch die bloße Initiative der Beteiligten und der Unterordnung ihrer kommunalen Einzelegoismen unter das sie verbindende Ziel, sinnvolle Gemeinschaftslösungen vorbereitet, Planungen mit ihren Folgeeinrichtungen sowie sonstige Vorhaben aufeinander abgestimmt und Interessengegensätze benachbarter Gemeinwesen (z.B. zwischen Stadt und Umlandgemeinden, Stadt und Landkreis, Landkreis und seinen kreisangehörigen Gemeinden) abgebaut bzw. ausgeglichen werden.

---

53) vgl. für andere: Rothe, Zusammenarbeit, S. 38.

### § 3 DIE ZWECKVEREINBARUNG

#### I. DIE BISHERIGE ENTWICKLUNG

Erste Anfänge dieser Institution finden sich, wenn auch nicht unter der Bezeichnung "Zweckvereinbarung" oder "öffentlich-rechtliche Vereinbarung", im sog. "Anschluß" des preußischen Zweckverbandsgesetzes vom 19.7.1911 (GS., S. 115). Nach § 2 Abs. 5 dieses Gesetzes konnte die Bildung eines (Zwangs-)Zweckverbandes unterbleiben, "sofern und solange ein Beteiligter bereit und instande war, die gemeinsame Aufgabe dadurch zu erfüllen, daß er den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer kommunalen Anstalt gegen angemessene Entschädigung einräumte" <sup>1)</sup>.

Zur eigentlichen Institutionalisierung dieser Rechtsform kam es aber erst im Reichsverbandsgesetz des Jahres 1939, wo unter der Bezeichnung "öffentlich-rechtliche Vereinbarung" in den §§ 13 und 14 RZwVG diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit unter die "Freiverbände" eingeordnet wurde als eine Art "Schlußlicht".

Da die Vereinbarung nach § 13 RZwVG nur anstelle der Bildung eines Zweckverbandes geschlossen werden konnte, war ihr vom Reichsgesetzgeber die Funktion einer Ersatzform zum Zweckverband zugedacht; denn man war sich der Notwendigkeit bewußt, den Gemeinden (GV) auf dem Sektor der interkommunalen Zusammenarbeit neue geeignete Rechtsformen anbieten zu müssen, um die unerwünschte "Flucht zu privat-rechtlichen Organisationsformen" damit zu unterlaufen. Schließlich war auch die Tatsache zu berücksichtigen, daß sich der Zweckverband hinsichtlich seines Gründungsverfahrens, seiner Tätigkeit, besonders aber zur Durchführung einfacherer kommunaler Aufgaben als zu schwerfällig erwies.

Bei dem bereits vom Normgeber gegenüber diesem Rechtsinstitut bewußt herbeigeführten Abwertungseffekt - der darin zum Ausdruck kam, daß die "Vereinbarung" in die Systematik des RZwVG eingeflochten wurde, ohne ihr gleichzeitig einen eigenen (Gesetzes-)Abschnitt zu widmen oder sie gesetzestechisch herauszustellen - kann es nicht verwundern, daß der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung in der NS-Zeit kein großer Erfolg beschieden war, zumal die Kriegsergebnisse der kommunalpolitischen Vorgänge in den Hintergrund drängten,

---

1; Zu Einzelheiten über den sog. "Anschluß", vgl. Rothe, Zusammenarbeit, S. 39 f. und in DVBl 1962, 386 f., Gahlen, S. 26 f.; beide mit weit. Lit. Hinweisen.

In der Nachkriegszeit wurde erstmals im Entwurf des Deutschen Städtetages zu einem Zweckverbandsgesetz vom 28. 8. 1947 die öffentlich-rechtliche Vereinbarung hervorgehoben und ihr Wert für die interkommunale Zusammenarbeit betont.

Die einzelnen Länder haben bei der gesetzlichen Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung in der Folgezeit verschiedene Wege eingeschlagen. Am "konsequentesten" in Bezug auf die alte Regelung im RZwVG verhielt sich Rheinland-Pfalz in seinem ZwVG vom 3. 12. 1954, denn hier wurde neben der alten Bezeichnung auch die systematische Einordnung<sup>2)</sup> (in den §§ 13 und 14 rpZwVG) beibehalten; auf wesentliche Änderungen glaubte man verzichten zu können.

Im Gegensatz dazu hat das Land Nordrhein-Westfalen den Weg einer Novellierung des alten RZwVG für nicht ausreichend befunden und in seinem GKG vom 26. 4. 1961 eine Neuregelung der gesamten Materie durchgeführt. Hier wurde die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, ihrer Bedeutung entsprechend, in einem besonderen "Vierten Teil" des Gesetzes normiert<sup>3)</sup> (§§ 23-28 nwGKG), wobei aber bedauerlicherweise das sehr wohl eigenständige Institut der Verwaltungsgemeinschaft zur bloßen Unterart der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung<sup>4)</sup> erklärt, und damit in die Gesamtregelung über die öffentlich-rechtliche Vereinbarung miteinbezogen<sup>5)</sup> wurde.

Baden-Württemberg hat in seinem ZwVG vom 24. 6. 1963 die öffentlich-rechtliche Vereinbarung neben dem Zweckverband als gleichwertige und gleichberechtigte Form der Zusammenarbeit erkannt und ihre Bedeutung durch einen besonderen "Dritten Teil" (§§ 21-23 bwZwVG) dokumentiert.

Auch das Land Hessen hat in seinem neugeschaffenen KGG vom 16. 12. 1969 in einem speziellen "Vierten Abschnitt" des Gesetzes die Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ausführlich geregelt (§§ 24-29 hessKGG).

Die wohl umfassendste Darstellung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung hat aber der bayerische Gesetzgeber in seinem KommZG vom 12. 6. 1966 vorgenommen (Art. 8-18 bayKommZG). In vorbildlicher Weise wurde dieses Rechtsinstitut hier modernisiert und weiter ausgeformt, um den Bedürfnissen der kommu-

---

2) Auch hier erscheint die öffentlich-rechtliche Vereinbarung unter dem Abschnitt "Freiverbände".

3) Ihre Einordnung erst nach dem Recht der Zweckverbände erscheint aber als ungeschickt.

4) Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 177.

5) In § 27 nwGKG.

nen Praxis besser Rechnung zu tragen.

Im Unterschied zu den anderen landesgesetzlichen Regelungen hat das KommZG auf die Beibehaltung der Bezeichnung "öffentlich-rechtliche Vereinbarung" verzichtet und stattdessen den Terminus "Zweckvereinbarung" eingeführt. Diese Änderung war sinnvoll, da die alte Formulierung der "öffentlich-rechtlichen Vereinbarung" für die begriffliche Kennzeichnung dieser Institution als zu weitgehend, und für eine Abgrenzung von den übrigen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen als zu unscharf erschien. Denn öffentlich-rechtliche Vereinbarung bedeutet nichts anderes als öffentlich-rechtlicher Vertrag <sup>6)</sup>, der im übrigen ja auch jeder öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zugrundeliegt. Bei der Begriffsbildung für ein Rechtsinstitut sollte aber nicht primär ihre Rechtsnatur als Kennzeichnungskriterium verwandt werden, sondern der dem Institut zugrundeliegende inhaltliche (Haupt-)Anwendungsfall.

Daher ist der einengenden Bezeichnung "Zweckvereinbarung" zuzustimmen, die einerseits die Verwandtschaft, andererseits den Wesensunterschied zum Zweckverband deutlich zum Ausdruck bringt <sup>7)</sup>. Der im Schrifttum hin und wieder genannte Ausdruck "Zweckgemeinschaft" <sup>8)</sup>, ist dagegen abzulehnen <sup>9)</sup>, weil bei dieser Rechtsform die gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung durch die Beteiligten eben nicht im Vordergrund steht, sondern die Aufgabenerledigung durch einen einzelnen Aufgabenträger.

## II. WESEN UND RECHTSNATUR

Als Organisationsform zur interkommunalen Zusammenarbeit steht die Zweckvereinbarung zwischen der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und dem Zweckverband, was durch ihre gesetzliche Stellung im bayKommZG auch ersichtlich wird. Ihr Wesen läßt sich am einfachsten dadurch darstellen, indem man sie von jenen Rechtsinstituten abgrenzt.

Während die kommunale Arbeitsgemeinschaft auch in ihrer intensiveren Variante als AG mit Bindungswirkung immer nur interne Wirkungen entfaltet, weil sie

6) Forsthoff, Lehrbuch, S. 265 Fußn. 4; Stern, Verw.Arch. Bd. 49, S. 107; Rothe, DÖV 1960, 924; Gilbert, BayVBl 1967, 40.

7) Klingshirn, S. 120.

8) Zuletzt Rothe in DÖV 1960, 924; ferner Stumpf, ZwVG, Bay. Gemeinde- u. Verwaltungszeitung 1939, S. 623; Reinfried, Zweckverbände, S. 130 ff.; Seydel, Zweckverbände, S. 26 f.

9) Ebenso Grafe, DÖV 1961, 55; Gilbert, BayVBl 1967, 40.

die Rechte und Pflichten ihrer kommunalen Mitglieder als Träger von Aufgaben und Befugnissen gegenüber Dritten unberührt läßt, besitzt die Zweckvereinbarung Außenwirkung für und gegen jedermann. Vom Zweckverband unterscheidet sie sich durch größere Elastizität und Einfachheit. Durch den Zweckverband wird ein neuer Rechtsträger geschaffen, der die Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben übernimmt. So wird aus der jeweiligen Einzelaufgabe eine Gemeinschaftsaufgabe; es handelt hier der Rechtsträger in seiner Gesamtheit für alle Beteiligten.

Dagegen findet sich bei der Zweckvereinbarung wie auch bei der kommunalen AG keine neue Rechtspersönlichkeit. Der Kreis der in Betracht kommenden Vertragspartner ist zudem beschränkter, nur Gemeinden und GV können eine Zweckvereinbarung schließen. Im Hauptanwendungsfall wird einem der Beteiligten eine bestimmte kommunale Aufgabe übertragen, die er für die anderen erfüllt, es handelt hier ein Beteiligter für alle <sup>10)</sup>.

Das Zweckverband und Zweckvereinbarung verbindende Moment ist die durch die Aufgabenübertragung eintretende Kompetenzverlagerung, d.h., die Sachbefugnis zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben obliegt ausschließlich dem übernehmenden Rechtsträger <sup>11)</sup>.

Die Zweckvereinbarung ist ihrer Rechtsnatur nach ein sog. koordinationsrechtlicher Vertrag des öffentlichen Rechts <sup>12) 13) 14)</sup>, da er von Vertragspartnern abgeschlossen wird, die sich als gleichgeordnete Rechtssubjekte gegenüberstehen (Gemeinden und Gemeindeverbände) und die Vertragsmaterie sich auf öffentlich-rechtliche Gegenstände bezieht.

Die Zweckvereinbarung kommt zustande durch übereinstimmende rechtsgeschäft-

---

10) Steimle, Komm., § 13 Anm. 5.

11) Art. 9 I, Art. 23 I KommZG.

12) Schon der Wortlaut des Art. 8 I ("...schließen") und des Art. 10 ("Abschluß") bayKommZG läßt erkennen, daß die Vereinbarung auf der Basis eines Vertrages geschlossen werden soll - vgl. ferner den Wortlaut von § 13 II 1 rpZwVG, §§ 21 IV 1, 23 I, II bwZwVG, §§ 24 I 1, 26 I nwGKG, §§ 24 IV, 26 II, 29 I hessKGG.

13) Rehm, § 21 RdNr. 9; Rothe, Zusammenarbeit, S. 42; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 173; Klingshirn, S. 121; ders., BayVBl 1967, 300; Pr.-Gill, Art. 8 Anm. 1; Gahlen, S. 54; Jestaedt, S. 26; Lauscher, S. 59; Gilbert, BayVBl 1967, 40.

14) Zur Begründung der Lehre von der Vereinbarung und ihrer dogmatischen Abgrenzung vom öffentlich-rechtlichen Vertrag, vgl. Binding in Festgabe für Windscheid, S. 35 ff., 69 ff.

liche Willenserklärungen der Vertretungsorgane <sup>15)</sup> der kommunalen Beteiligten. Da der Abschluß einer Zweckvereinbarung kein "einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung" ist, müssen dazu übereinstimmende Beschlüsse der kommunalen Kollegialorgane vorliegen, die das gesetzliche Vertretungsorgan dann zum Abschluß der Vereinbarung ermächtigen.

Ob es sich bei der Zweckvereinbarung um einen sog. Austauschvertrag <sup>16)</sup> handelt, bei der die wechselseitige Verpflichtung zur Leistung primärer Vertragszweck sein würde, erscheint fraglich. Denn die Vertragsleistung des "übernehmenden Partners" (Erfüllung einer übertragenen, "gemeinsamen" Aufgabe auch für die anderen Beteiligten, Gestattung der Mitbenutzung einer von ihm betriebenen Einrichtung) wird nicht deshalb erbracht, um von den "abgebenden Partnern" eine Gegenleistung (i. d. R. "angemessener Kostenersatz") zu erhalten, sondern sie dient notwendig zur Erreichung des Vertragszweckes und des von den Beteiligten gemeinsam angestrebten Rechtserfolges; der gemeinschaftlichen Bewältigung gemeinsamer Aufgaben. Somit steht bei der Zweckvereinbarung nicht der gegenseitige Leistungsaustausch im Vordergrund, sondern die Herbeiführung eines einheitlich gewollten Rechtseffektes" <sup>17)</sup>. Die Zweckvereinbarung erschöpft sich aber nicht nur in der Regelung der öffentlich-rechtlichen Vertragsbeziehungen zwischen den beteiligten Hoheitsträgern, sondern läßt auch unmittelbare Rechtswirkungen für und gegenüber Dritten entstehen, insoweit, als durch Aufgaben- und Befugnisübergang eine Änderung der gesetzlichen Zuständigkeiten eintritt, die die Trägerkörperschaft dazu legitimiert, die ihr übertragenen Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln auch Gebietsbewohnern der übrigen kommunalen Beteiligten gegenüber zu realisieren. Daher kommt der Zweckvereinbarung unbeschadet ihrer Vertragsnatur, auch der Charakter einer Rechtsnorm und damit die Eigenschaft einer Rechtsquelle zu <sup>18)</sup>.

---

15) Für Bayern sind dies gem. Art. 38 I GO der 1. Bürgermeister, gem. Art. 35 I LKrO der Landrat, gem. Art. 33 III 1 BezO die Regierung bzw. der Regierungspräsident und gem. Art. 37 I 1 KommZG der Verbandsvorsitzende.

16) So Gahlen, S. 55.

17) Nebinger, S. 79.

18) So die überwiegende Meinung: Gilbert, BayVBl 1967, 40; Wolff, Verw. Recht 1, S. 134; Rothe, Zusammenarbeit, S. 43; Rehm, § 21, RdNr. 9; Pr. -Gill, Art. 8 Anm. 1; Klingshirn, BayVBl 1967, 301; Gahlen, S. 56; Lauscher, S. 62; Hennicke, Die Vereinbarung als Verwaltungsrechtsquelle - a.A.: Jestaedt, S. 30; generell, Forsthoff, Lehrbuch, S. 264 f.

### III. VERTRAGSPARTEIEN

Partner einer Zweckvereinbarung nach KommZG können im Gegensatz zur Regelung bei der kommunalen AG und beim Zweckverband nur kommunale Gebietskörperschaften<sup>19)</sup> (Gemeinden und GV) sein. Damit soll sichergestellt werden, daß die den Gegenstand der Vereinbarung bildenden kommunalen Aufgaben auch ausschließlich von kommunalen Körperschaften des öffentlichen Rechts erfüllt werden, die der Aufsicht des Staates unterstehen. Würde man die Beteiligungsfähigkeit auch auf natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts ausdehnen, so bestünde die Gefahr, daß kommunale (freiwillige oder Pflicht-) Aufgaben auf diese Rechtsfiguren "überwälzt" würden, die zudem keiner Staatsaufsicht unterliegen.

Die landesgesetzlichen Regelungen gehen im übrigen hinsichtlich der möglichen Beteiligten und insbesondere bei der Frage, welche Körperschaft als Gemeindeverband anzusehen ist und welche als Vertragspartei einer Vereinbarung in Frage kommt, beträchtlich auseinander. Während das baden-württembergische ZwVG (§ 21 I) und das hessische KGG (§ 24 I) neben den Gemeinden nur die Landkreise als Gemeindeverbände nennt, werden nach bayerischem KommZG (Art. 8 I) neben den Landkreisen auch die Bezirke hinzugerechnet. Das nordrhein-westfälische GKG spricht in § 23 I zwar nur pauschal von Gemeinden und Gemeindeverbänden als den Partnern einer zu schließenden Vereinbarung; als Gemeindeverbände fallen aber hierunter<sup>20)</sup> die Ämter, die Landkreise, die Landschaftsverbände und kraft gesetzlicher Regelung in § 5 II GKG auch die Zweckverbände, obwohl die Zweckverbände nach überwiegender Ansicht i. d. R. nicht zu den Gemeindeverbänden zu zählen sind<sup>21)</sup>.

Das hessische KGG erweitert in § 24 V den Kreis der möglichen Beteiligten auch auf Wasser- und Bodenverbände i. S. der WVVO<sup>22)</sup>, während das nwGKG diese nicht zu den Gemeindeverbänden zählt<sup>23)</sup> und die Zweckvereinbarung des bayKommZG diesen Verbandsformen generell verschlossen bleibt.

Neben den kommunalen Gebietskörperschaften können nach bayKommZG (Art. 1 Abs. 1 und 2, aber auch Eigentümer gemeindefreier Gebiete, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände Vertragsparteien einer Zweckvereinbarung

19) Art. 8 I bayKommZG.

20) Wagener, § 23 RdNr. 6.

21) Wolff, Verw. Recht II, S. 262; ferner, Hambusch in DVBl 1968, 836 ff. mit weit. Lit. Angaben; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 176.

22) Erste Wasserverbandsverordnung vom 3. Sept. 1937 (RGBl I S. 933).

23) Wagener, § 23 RdNr. 6.

sein ebenso wie Gemeinden und Gemeindeverbände anderer Länder, wenn der Abschluß einer sog. grenzüberschreitenden <sup>24)</sup> Vereinbarung sich als zweckmäßig erweist.

Unabhängig von dem beteiligungsfähigen Personenkreis im einzelnen, lassen sich die Positionen der Vertragspartner von der Funktion her wie folgt festlegen: Auf der einen Seite findet sich die Trägerkörperschaft, auch übernehmende - oder wahrnehmende Körperschaft genannt, die die übertragene Aufgabe für die anderen Beteiligten erfüllt und hierzu insbesondere Sacheinrichtungen zur Verfügung stellt - und auf der anderen Seite die übertragenden Aufgabenträger, auch abgebende Körperschaften genannt, die bestimmte Kommunalaufgaben ausführen lassen und Sacheinrichtungen der "Wahrnehmenden" mitbenutzen,

#### IV. VERTRAGSGEGENSTAND

##### 1. Mögliche Regelungen

Die Zweckvereinbarung nach bayKommZG bietet den Beteiligten zur kommunalen Zusammenarbeit zwei Lösungen an:

a) Eine der Gebietskörperschaften übernimmt einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben auch für die übrigen Beteiligten <sup>25)</sup>.

Diese Regelungsmöglichkeit läßt sich weiter danach unterscheiden, ob es sich um eine "reine Aufgabenübertragung" <sup>26)</sup> handelt oder ob, wie im Regelfall, auch die zur Erfüllung der Aufgabe notwendigen Befugnisse mitübertragen werden <sup>27) 28)</sup>.

24) Vgl. hierzu den Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen vom 17.12.1965 (GVBl S. 345).

25) Art. 8 II 1. HS bayKommZG; ferner § 13 I 1. Alt. rpZwVG; dagegen differenzieren § 24 I hessKGG und § 23 I nwGKG zwischen der Übernahme einer Aufgabe zur Erfüllung und der Übernahme einer Aufgabe zur Durchführung.

26) Nach Art. 9 I a. E. KommZG muß dies in der Zweckvereinbarung aber ausdrücklich festgelegt werden.

27) So die grundsätzliche Vermutung des Art. 9 I KommZG, der sich in der Praxis auch als zweckmäßig erwiesen hat.

28) Beispiel: Die Gemeinde A übernimmt die Müllbeseitigung auch für die Gemeinde B und C.

Unterfall der "Zweckvereinbarung zur Aufgabenübertragung" ist die Gestattung der Mitbenutzung bereits betriebener Einrichtungen<sup>29) 30)</sup> des wahrnehmenden Vertragspartners, obgleich nicht zu verkennen ist, daß dieser "Unterfall" sich in Wahrheit als Hauptanwendungsfall einer Zweckvereinbarung in der Praxis erweist<sup>31)</sup>.

Daß der Zurverfügungstellung von Einrichtungen nicht die Bedeutung eines selbständigen Regelungsgegenstandes<sup>32)</sup> zukommt, ergibt sich aus der gesetzlichen Stellung<sup>33)</sup> und der Formulierung<sup>34)</sup> in Art. 8 Abs. 2 2. HS bayKommZG ("...; eine Gebietskörperschaft kann dabei insbesondere gestatten ...")<sup>34)</sup>.

b) Die beteiligten Gebietskörperschaften führen einzeln oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben gemeinschaftlich durch und schaffen oder betreiben hierzu gemeinschaftliche Einrichtungen<sup>35)</sup>.

Die "Zweckvereinbarung zur gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung" ist eine Besonderheit des bayKommZG und stellt ein Novum im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit dar. Zwar können hiernach Aufgaben als solche gemeinschaftlich durchgeführt<sup>36)</sup>, nicht aber auch die zur Durchführung dieser Aufgaben erforderlichen Befugnisse gemeinschaftlich wahrgenommen werden<sup>37)</sup>.

29) Art. 8 II 2. HS bayKommZG -vgl. auch § 24 I hessKGG; § 21 I 1 a. E. bwZwVG; § 13 I 2. Alt. rpZwVG.

30) Beispiel: Die Gemeinde A gestattet der Gemeinde B und C die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Tierkörperbeseitigungsanstalt.

31) Vgl. Rehm, § 21 RdNr. 6; prakt. Beispiele bei Rothe, Zusammenarbeit, S. 52 f.

32) So aber zu Unrecht: Pr. -Gill, Art. 8 Anm. 1; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 175.

33) Wenn der Gesetzgeber beabsichtigte, die bloße "Mitbenutzung" zum selbständigen Gegenstand einer Vereinbarung zu erklären, so hätte er dies durch einen besonderen Gesetzesabsatz oder durch Alternativformulierung wie in § 13 I RZwVG verdeutlichen können.

34) Wie hier, aber ohne Begründung: Tschira, Landkreis 1966, 413; "die Fundstelle" Nr. 72/1967, S. 153; Gilbert, Art. 8 Anm. 2; Widmann, Art. 8 Anm. 3.

35) Art. 8 III bayKommZG.

36) Die Gemeinden A und B vereinbaren die gemeinsame Fremdenverkehrswerbung für ihr Gebiet und die Einrichtung eines gemeinsamen Fremdenverkehrsbüros - vgl. "die Fundstelle" Nr. 72/1967.

37) Dies verwechseln offensichtlich Klingshirn, S. 122 und Schön-Schneider, § 24 RdNr. 4 a. E.

Hoheitliche Befugnisse gegenüber Dritten verbleiben notwendig den jeweiligen Beteiligten <sup>38)</sup>, weil sie nur von einem Rechtsträger allein, nicht aber von mehreren gemeinschaftlich ausgeübt werden können, ohne daß dazu eine eigene Rechtspersönlichkeit gebildet wird, die die Zweckvereinbarung aber nicht darstellt. Beabsichtigen die Beteiligten mit den Aufgaben auch Befugnisse gegenüber Dritten gemeinsam wahrzunehmen, so haben sie hierzu einen Zweckverband zu bilden <sup>39)</sup>.

## 2. Vereinbarungsfähige Aufgaben

Die Zweckvereinbarung erfreut sich in der Praxis relativ großer Beliebtheit <sup>40)41)</sup>. Ein wesentlicher Grund hierfür ist ihre vielseitige Verwendungsmöglichkeit für die Beteiligten, denn der Katalog von kommunalen Aufgaben, der mit Hilfe dieses Rechtsinstituts gemeinschaftlich bewältigt werden kann, erstreckt sich vom Bereich der Wasserversorgung, Straßenreinigung, Müllbeseitigung, Tierkörperverwertung, Straßenunterhaltung und -instandsetzung über die Errichtung gemeinsamer Veterinärämter, chemischen Untersuchungsanstalten und Sportanlagen bis zu Aufgaben aus dem Bereich des Feuerlöschwesens, des Rettungsdienstes, des Forst- und Tierzuchtwesens und des Krankentransportes.

Unabhängig von dem genannten, weit gestreuten Anwendungsbereich einer Zweckvereinbarung ist aber die Frage zu erörtern, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, damit Aufgaben als "objektiv vereinbarungsfähig" angesehen werden können.

Das Gesetz spricht in diesem Zusammenhang von Aufgaben, zu deren Erledigung die kommunalen Beteiligten (Gemeinden und GV) berechtigt oder verpflichtet sind <sup>42)</sup>. Gegenstand der Zusammenarbeit können daher nur kommunale Aufgaben sein, die in den gesetzlichen Wirkungsbereich der kommunalen Gebietskörperschaften fallen und dort konkret zur Erfüllung anstehen <sup>43)</sup>, wobei

38) Art. 9 III bayKommZG.

39) Amtl. Begrdg. zu Art. 8 KommZG in Ziff. 4.

40) Seydel, Zweckverbände, S. 106.

41) Im Jahre 1960 bestanden allein in Nordrhein-Westfalen 221 öffentlich-rechtliche Vereinbarungen - vgl. die zahlenmäßige Aufschlüsselung bei Gahlen, S. 32-33 - ähnlich Grafe, DÖV 1961, 525 Fußn. 23 - in Bayern im Jahre 1961 bereits 601 Vereinbarungen, vgl. Klingshirn, S. 129.

42) Vgl. Art. 3 I bayKommZG; § 1 bwZwVG; § 1 hessKGG; § 1 nwGKG.

43) Hierzu auch Rehm, § 1 RdNr. 16.

es grundsätzlich gleichgültig ist, ob es sich um Aufgaben aus dem kommunal-eigenen oder dem übertragenen staatlichen Wirkungskreis, ob es sich um freiwillige - oder um Pflichtaufgaben <sup>44)</sup> handelt oder ob die Aufgaben aus der Bundes- oder Landesgesetzgebung kommen. Unter den genannten Voraussetzungen kann somit jede Aufgabe Gegenstand einer Zweckvereinbarung sein. Eine Einschränkung findet sich nur dort, wo die Übertragung einer Aufgabe und die gemeinsame Erfüllung gesetzlich ausgeschlossen oder hierfür eine besondere Rechtsform vorgeschrieben ist <sup>45)</sup>.

Somit scheiden alle diejenigen Aufgaben als "vereinbarungsunfähig" aus, die anderen Aufgabenträgern als Gemeinden (GV) exklusiv zugewiesen oder gesetzlich vorbehalten sind, insbesondere also Staatsaufgaben, die vom Landratsamt in seiner Funktion als staatlicher Behörde wahrzunehmen sind.

Im Gegensatz zur starren Regelung des § 13 I RZwVG ist die Zweckvereinbarung nach KommZG nicht mehr auf "eine" bestimmte Aufgabe beschränkt.

Der bayerische Gesetzgeber hat dem Wunsch der Literatur <sup>46)</sup> und einem praktischen Bedürfnis entsprechend den Anwendungsbereich der Zweckvereinbarung dahingehend erweitert, daß einem Beteiligten mehrere (einzelne) oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen werden können <sup>47)</sup>. Insoweit ist es gerechtfertigt, von einer "Mehraufgaben"- oder "Mehrzweckvereinbarung" des KommZG zu sprechen, die von Gemeinden und GV aber nicht dazu benutzt werden darf, sich essentieller kommunaler Aufgaben zu entledigen, denn dies würde zu einer Aushöhlung der Selbstverwaltung und zu einer unzulässigen Selbstaufgabe führen <sup>48)</sup>.

In diesen Zusammenhang fällt auch das Erfordernis einer genauen Bestimmtheit der zu übertragenden Aufgaben bzw. Aufgabenkomplexe, wonach jede Aufgabe bzw. jeder Aufgabenkomplex genau umrissen und klar abgegrenzt sein muß <sup>49)</sup>. Nur bestimmbare, durch eine bestimmte Zweckrichtung festzulegende Aufgaben,

---

44) Gönnenwein, S. 434.

45) Art. 1 Abs. 3 und 4 bayKommZG; § 1 S. 1 bwZwVG; § 1 S. 2 hessKGG; § 1 Abs. 1 S. 2 nwGKG - Anwendungsfälle der oben genannten letzteren Alternative sind z.B. die Ortskrankenkasse oder die Verbandsschule nach Art. 13 Abs. 3 BayVoSchG.

46) So z.B. Klüber, HbKWP Bd. I, S. 571 f.; Klingshirn, S. 122.

47) Art. 8 II bayKommZG.

48) Lauscher, S. 69; Spörlein, S. 203.

49) Widtmann, Zweckverbände, S. 18 f.; Klüber, HbKWP Bd. I, S. 547; Klingshirn, S. 122 (39).

dürfen nicht übertragen werden <sup>50)</sup>, da das Gesetz nicht von der Übertragung von Zwecken, sondern von bestimmten Aufgaben spricht, die aus Gründen der Rechtssicherheit und einer eindeutigen Kompetenzabgrenzung in der Zweckvereinbarung selbst im einzelnen aufzuführen sind <sup>51)</sup>.

## V. AUFGABEN- UND BEFUGNISÜBERGANG

### 1. Kompetenzverlagerung

Werden eine oder mehrere mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben auf eine beteiligte Gebietskörperschaft übertragen, so gehen im Regelfall auch die zur Erfüllung dieser Aufgabe(n) notwendigen Befugnisse auf diesen Beteiligten über <sup>52)</sup>, einschließlich der Ausübung von Hoheitsrechten gegenüber Dritten.

Mit Wirksamwerden der Zweckvereinbarung tritt somit die wahrnehmende Körperschaft an die Stelle der abgebenden, da die Kompetenz (Zuständigkeit <sup>53)</sup>) zur Erfüllung dieser Aufgabe(n) aus dem Wirkungskreis des jeweils Abgebenden ausgeschieden und ipso iure auf den jeweils Wahrnehmenden übertragen wird; dem Kompetenzverlust bei dem abgebenden steht ein Kompetenzzuwachs bei dem übernehmenden Beteiligten gegenüber. Demnach handelt es sich um den Fall einer echten Kompetenzverlagerung mit unmittelbar rechtlicher Wirkung gegenüber jedermann <sup>54)</sup>.

Die sich daraus ergebende Rechtsfolge ist die, daß der bisherige Aufgabenträger sich jeder Betätigung auf dem übertragenen Aufgabengebiet zu enthalten hat und dafür insoweit auch mit keinen Verpflichtungen mehr belastet ist. Zuständiger Adressat für aufsichtsrechtliche Maßnahmen ist nunmehr allein die übernehmende Körperschaft, die für die Durchführung der Aufgabe verantwortlich zeichnet. Aus diesem Grunde ist sie auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die richtige Beklagte.

50) Dies verkennen aber Gilbert, BayVB1 1967, 40 und Pr.-Gill., Art. 18 Anm. 1 d.

51) Vgl. einerseits Art. 8 II und 9 I, andererseits Art. 11 I bayKommZG.

52) Art. 9 I bayKommZG; ähnlich bei § 21 I 2 bwZwVG; § 25 I 1 2. HS hessKGG; § 23 II 1 nwGKG.

53) Zum Verhältnis von Kompetenz und Zuständigkeit, Wolff, Verw. Recht II, S. 14.

54) Rehm, § 21 RdNr. 7; Gilbert, Art. 9 Anm. 2; Pr.-Gill, Art. 9 Anm. 2.

Die Befreiung der abgebenden Gemeinde (GV) von ihrer gesetzlichen Pflicht bezweckt nach dem Wortlaut des Gesetzes zwar nur auf Pflichtaufgaben <sup>55)</sup>, ist aber im Interesse einer eindeutigen Zuständigkeitsabgrenzung und der Rechtsklarheit auch bei der Übertragung von freiwilligen Aufgaben entsprechend anzunehmen <sup>56)</sup>.

Die einzige Durchbrechung des oben genannten Grundsatzes von der aufsichtsrechtlichen Freiwahlung der Übertragenden Körperschaft ist für den Fall gegeben, daß diese die Durchführung der Aufgabe durch die wahrzunehmende Körperschaft dadurch gefährdet, als sie ihren finanziellen Verpflichtungen aus der Zweckvereinbarung nicht nachkommt.

## 2. Dogmatische Begründung

bei dem Versuch, die vom Inhalt der Zweckvereinbarung her zu unterscheidende Aufgabenübertragung mit Kompetenzverlagerung <sup>57)</sup> und die nur scheinliche Aufgabendeckelung <sup>58)</sup> dogmatisch zu begründen, wohnt man auf die sich hier anbietenden Bestimmungen der Delegation und des Mandats.

Zum besseren Verständnis sind diese Rechtsbegriffe im folgenden kurz zu skizzieren <sup>59)</sup>.

55) Art. 6 Nr. 2 a) KommZG; § 13 III rzZWVG im Anschluß an § 13 III RZWVG, dazu Seydel, Zweckverbände, S. 135.

56) So schon Steinle, § 13 Anm. 9; Reinfried, Zweckverbände, S. 137; ebenso Rehm, § 21 RdNr. 8; Klingshirn, S. 125.

57) Gegenstand des Art. 6 I a) KommZG; § 21 I 2 rzZWVG; § 25 I 1 HessKGG; § 23 II NWKGG.

58) § 24 I letzter HS. HessKGG; § 23 I 2, HS. und § 23 II 2 NWKGG.

59) Eine nähere Auseinandersetzung mit diesen Begriffen den Rahmen der Arbeit übersteigt, darf auf die einschlägigen Bearbeitungen des Schrifttums verwiesen werden; grundlegend - Triepel, Delegation und Mandat im öffentl. Recht - ferner: Barbey, Rechtsübertragung und Delegation; Lauscher, Die Delegation von Hoheitsrechten durch Gemeinden auf Gemeinden und Gemeindefreistädte; Klein, Die Übertragung von Hoheitsrechten; Übertragung der Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich von Verwaltungsbehörden, JZ 1956, 625 ff.; Rasch, Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten, DÖV 1957, 377 ff.; Urteil des Hess. VGH vom 25.4.1952 in DVBl. 1953, 47 ff. und DÖV 1953, 88 ff.

Im Rahmen des öffentlichen Rechts versteht man unter Delegation im Sinne der Triepelschen Lehre, der die Rechtsprechung und der überwiegende Teil der Lehre folgen <sup>60)</sup>, "jeden Rechtsakt, durch den der Inhaber einer staatlichen Zuständigkeit, also der Staat, die Gemeinde selbst oder eines der Staats- oder der Gemeindeorgane seine Kompetenz ganz oder zum Teil auf ein anderes Subjekt überträgt. Delegation bedeutet Kompetenzverschiebung, und zwar enthält sie, im strengen Sinne genommen, gleichzeitig Abschiebung und Zuschreibung einer Zuständigkeit, beides beruhend auf dem Willen dessen, der an Zuständigkeit verliert" <sup>61)</sup>.

Essentielle Komponenten einer "echten" Delegation sind nach Lauscher <sup>62)</sup>:

- a) "die Begründung einer außerordentlichen Zuständigkeit in der Person des Delegatars
- b) unter gleichzeitiger Aufgabe der ordentlichen Zuständigkeit durch den Deleganten
- c) durch Übertragung einer Kompetenz vom Deleganten auf den Delegatar
- d) aufgrund freier Willensentscheidung des Deleganten!"

Da jede Delegation eine Änderung der rechtlich feststehenden Zuständigkeitsordnung nach sich zieht und einen Eingriff in die vom Normgeber vorgezeichnete Kompetenzschichtung beinhaltet, bedarf sie aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht nur einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, sondern muß auch wie im Gesetzgebungsverfahren, veröffentlicht werden.

Ist die Delegation abgeschlossen, so werden alle Rechtsakte dem Delegatar zugerechnet, in dessen Namen sie auch ergehen.

Zur Ausübung einer fremden Kompetenz in fremden Namen steht der Delegation das Mandat gegenüber, bei dem der Inhaber einer Zuständigkeit (Mandant) einem anderen Rechtssubjekt (Mandatar) die Befugnis erteilt, die Kompetenz des Mandanten in dessen Namen auszuüben <sup>63)</sup>.

Hier erhält der Mandatar keine neue Kompetenz, der Mandant verliert nichts von seiner bestehenden Zuständigkeit. Die Funktion des Mandatars ist die eines Stellvertreters, d.h., es wird ihm lediglich die Vollmacht eingeräumt, nach außen im Namen des Mandanten aufzutreten.

---

60) Lauscher, S. 34 mit weit. Lit. Angab.; kritisch Obermayer, JZ 1956, 625 (627); ablehnend Barbey, S. 19 ff.

61) Triepel, S. 23.

62) a.a.O., S. 50.

63) Triepel, a.a.O.

Subsumiert man die obigen Ausführungen unter die eingangs gestellte Frage, so trifft die Figur des Mandats auf die schlichte Aufgabendurchführung <sup>64)</sup>, die Figur der "echten" oder "überwältigenden" <sup>65)</sup> Delegation auf die Aufgabenübertragung mit Kompetenzverlagerung <sup>66)</sup> zu.

Denn bei der schlichten Aufgabendurchführung handelt die ausführende Körperschaft nur im Namen der übrigen Beteiligten als einfaches "Erledigungsorgan". Die übrigen Vertragspartner bleiben auch weiterhin verantwortlich für die Durchführung der Aufgabe nach außen, bleiben die richtigen Beklagten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, verbleiben als zuständige Adressaten für Maßnahmen der Aufsichtsbehörde.

Dagegen wird bei der Aufgabenübertragung mit Kompetenzverlagerung eine neue Zuständigkeit der übernehmenden Körperschaft begründet. Alle Rechtshandlungen ergehen im Namen des neuen Aufgabenträgers und werden allein ihm zugerechnet, ebenso wie alle Prozesse für und gegen die wahrnehmende Gemeinde (GV) in ihrem Namen und nicht im Namen der übrigen Beteiligten zu führen sind. Wenngleich auch die Delegation im Regelfall eine Kompetenzübertragung von einem übergeordneten auf ein nachgeordnetes Hoheitsorgan vorsieht, so vermag dies die Annahme der Delegation im vorliegenden Fall nicht zu beseitigen, da ihre Besonderheit darin liegt, daß sie kraft Gesetzes zwischen gleichgeordneten Rechtsträgern stattfindet. Eine Kompetenzverschiebung in der Horizontalen, anstatt wie hier in der Vertikalen, ergibt sich in der Regel zwar aus der Natur der Sache, ist aber kein ausschlaggebendes Essentiale einer Delegation im hier verstandenen Sinne.

## VI. ABSCHLUSS- UND WIRKSAMKEITSVORAUSSETZUNGEN

Im folgenden sollen die formellen und die materiellen Erfordernisse für einen gültigen Abschluß und das Wirksamwerden einer Zweckvereinbarung behandelt werden.

64) So z.B. auch Wolff, Verw.Recht II, S. 268; Lauscher, S. 66; Wagener, § 23 RdNr. 9; Klingshirn, BayVBl 1967, 301 1. Sp. spricht von auftragsähnlichem Verhältnis.

65) Vgl. die Terminologie von Wolff, a.a.O.

66) Rehm, § 4 RdNr. 2; Lauscher, S. 65 ff.; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 105; Wagener, § 23 RdNr. 8; Wolff, a.a.O.

## 1. Formerfordernisse

Aus Gründen der Rechtssicherheit und kommunalrechtlicher Formvorschriften<sup>67)</sup> muß die Vereinbarung schriftlich abgeschlossen<sup>68)</sup> werden.

Die Nichtbeachtung der zwingend angeordneten Schriftform führt zur Nichtigkeit<sup>69)</sup> der Zweckvereinbarung, weil sowohl der in § 125 S. 1 BGB enthaltene allgemeine Rechtsgrundsatz wie auch die unten genannten kommunalrechtlichen Formvorschriften für das öffentliche Recht bzw. für öffentlich-rechtliche Verträge Anwendung finden<sup>70)</sup>.

Haben die zuständigen Vertretungsorgane aller Beteiligten ihre Unterschrift unter die Zweckvereinbarung gesetzt, so ist diese zwar zustandegekommen, kann aber bis zu ihrer amtlichen Bekanntmachung durch die Aufsichtsbehörde noch keine rechtlichen Wirkungen entfalten. Rechtsfolge der Unterzeichnung ist jedoch, daß die Beteiligten in der Zeit zwischen Zustandekommen und endgültiger Wirksamkeit der Vereinbarung an ihre Erklärungen gebunden sind, soweit nicht ein Widerrufsvorbehalt vereinbart wurde<sup>71)</sup>.

Da die Zweckvereinbarung außerdem entweder anzeige- oder genehmigungspflichtig ist, bedarf sie zu ihrer Wirksamkeit der Mitwirkung der staatlichen Aufsichtsbehörde. Dieser Bereich ist aber einer gesonderten Darstellung vorbehalten und wird an dieser Stelle nicht näher erörtert.

## 2. Inhaltserfordernisse

Das bayerische KommZG widmet als einziges der einschlägigen Landesgesetze zur kommunalen Zusammenarbeit, der Inhaltsbestimmung einer Zweckverein-

67) Nach bay. Recht ergibt sich die Notwendigkeit bereits aus Art. 38 II 1 GO, Art. 35 II LKrO, Art. 33 IV BezO, da es sich in allen Fällen um Erklärungen handelt, die die Gemeinden (GV) rechtlich verpflichten - für die Rechtslage in NW, Wagener, § 24 RdNr. 1 - für die übrigen Länder, Gahlen, S. 43 Fn. 4.

68) Art. 10 I bayKommZG; § 24 IV 2 hessKGG; § 24 I 1 nwGKG; § 21 IV 1 bwZwVG; § 13 II 1 rpZwVG mit Hinweis auf die "Ersatzfunktion".

69) Für das RZwVG bereits Steimle, § 13 Anm. 6; für das neue Recht, stellvertretend: Schön-Schneider, § 24 RdNr. 6.

70) Forsthoff, Lehrbuch, S. 269; Masson, Bayer. Kommunalgesetze, Art. 38 GO RdNr. 7; Helmreich-Widtmann, Komm., Art. 38 Anm. 6 u. 8.

71) Vgl. Rehm, § 21 RdNr. 23.

barung einen eigenen Gesetzesartikel und differenziert hier und in anderen Vorschriften entsprechend dem jeweiligen Vereinbarungstypus (Aufgabenübertragung mit - oder - ohne Befugnisübergang, im folgenden Fall A genannt - gemeinschaftliche Aufgabendurchführung, im folgenden Fall B genannt) zwischen einem erforderlichen Muß- und einem Kanninhalt <sup>72)</sup>.

### Fall A:

Der "Regelfall" der Aufgabenübertragung mit Befugnisübergang (Fall A 1) und der "Ausnahmefall" der einfachen Aufgabenübernahme (Fall A 2) erfordern nach KommZG als

#### a) Mußinhalt:

aa) die Bezeichnung der Aufgaben, wobei deutlich herauszustellen ist, ob es sich dabei um Fall A 1 oder Fall A 2 handelt. Hierbei sind die zu übertragenden Aufgaben (komplexe) im einzelnen genau festzulegen und nach Art und Umfang deutlich voneinander abzugrenzen.

bb) die namentliche Aufführung aller Beteiligten.

cc) die Geltungsdauer der Vereinbarung.

dd) die Änderung, Aufhebung und Kündigung der Vereinbarung, wobei hier tunlichst auch die Gründe für eine ordentliche und außerordentliche Kündigung im einzelnen aufzuführen wären.

ee) die Form der Abwicklung (Auseinandersetzung) <sup>73)</sup>.

#### b) Als wichtigsten Kanninhalt <sup>74)</sup>:

aa) die Einräumung eines Mitwirkungsrechts. Die formelle und materielle Ausgestaltung des Mitwirkungsrechts bleibt einer Regelung in der Vereinbarung und damit letztlich den Beteiligten vorbehalten. Der bayerische Gesetzgeber hat aber in Art. 11 II KommZG insofern eine Einschränkung getroffen, als unter

---

72) Art. 11 bayKommZG; zu den übrigen Vorschriften des KommZG im einzelnen vgl. die Zusammenstellung bei Pr.-Gill., Art. 11 Anm. 1. - Zum Vereinbarungsinhalt der anderen landesrechtlichen Regelungen vgl. für das hessKGG Schön-Schneider, § 24 RdNr. 6; für das bwZwVG Rehm, § 21 RdNr. 11; für das nwGKG Wagener, § 23 RdNr. 12-14. zum Inhalt einer Vereinbarung generell; Gahlen, S. 44 ff.; Rothe, Zusammenarbeit, S. 47 ff.

73) In Art. 15 V KommZG allerdings nur als Sollvorschrift ausgestaltet.

74) Wobei es sinnvoller gewesen wäre, wenn der bayerische Gesetzgeber die hierunter fallenden Punkte zum Teil als Mußinhalt formuliert hätte.

Mitwirkung nur ein Recht auf schlichte Anhörung oder auf Zustimmung in bestimmten Angelegenheiten verstanden wird, wobei nur die letztere Alternative eine Mitwirkung im engeren Sinne darstellt. Da die wahrnehmende Gebietskörperschaft die übertragene Aufgabe nunmehr in alleiniger Zuständigkeit und Verantwortung durchführt, kommt dem bisherigen Aufgabenträger über die genannten Mitwirkungsrechte kein eigenständiges Entscheidungs- oder Widerspruchsrecht ("Veto") mehr zu. Diese Begrenzung der Einwirkungsmöglichkeit erscheint deshalb gerechtfertigt, als der abgebenden Gemeinde (GV) am Beginn der Vertragsverhandlungen über den Abschluß einer Zweckvereinbarung die grundsätzliche Dispositionsfreiheit zukommt, ob sie die wahrnehmende Körperschaft auch mit hoheitlichen Befugnissen "ausstatten" oder nur mit der einfachen Aufgabenübernahme "beauftragen" will. Eine völlige Aufgabe der Einflußnahme findet für die abgebende Gemeinde (GV) aber nicht statt, da sie im Fall der Übertragung des Satzungs- und Ordnungsrechts <sup>75)</sup> auf den übernehmenden Vertragspartner, den Erlaß von Satzungen und Verordnungen im Einzelfall ebenso von ihrer Zustimmung abhängig machen kann wie den Erlaß bestimmter Verwaltungsakte.

Neben dem vertraglich zu vereinbarenden Anhörungs- oder Zustimmungsrecht kann Mitwirkung aber auch dadurch praktiziert werden, daß Kommissionen, Beiräte oder Koordinierungsausschüsse gebildet werden, in denen die übrigen Beteiligten intensiv mitarbeiten können.

Ein ausgewogenes Mitwirkungsrecht, das einerseits dem übernehmenden Vertragspartner den erforderlichen Spielraum zur Erfüllung der Aufgabe(n) läßt, andererseits aber auch für die abgebenden Beteiligten genügend Möglichkeiten zur Wahrung ihrer Interessen vorsieht, ist somit ein wichtiger Faktor für eine reibungslose und effektive Zusammenarbeit <sup>76)</sup>.

#### bb) die Frage des Kostenersatzes

Als Entschädigung für die Aufgabenerfüllung auch im Gebiet der übrigen Vertragspartner und den hierdurch verursachten finanziellen Mehrbedarf kann in der Vereinbarung für die wahrnehmende Körperschaft ein angemessener Kostenersatz vorgesehen werden <sup>77)</sup>, der sich in der Höhe nach den entstandenen Gesamtkosten abzüglich bereits erhobener Beiträge und Gebühren richtet. Wenn die Regelung des Kostenausgleichs im Grundsatz auch den Beteiligten überlassen

75) Art. 12 Abs. 1 und 2 bayKommZG.

76) Zu der Frage, welche Rechtsfolgen bei einer Verletzung oder Mißachtung des Mitwirkungsrechts eintreten, vgl. die ausführliche Darstellung bei Rehm, § 21 RdNr. 15 bis 19.

77) Art. 11 III 1, HS bayKommZG.

bleibt, so muß hierbei doch der Wortlaut des Gesetzes <sup>78)</sup> beachtet werden, wonach der Kostenersatz höchstens so bemessen sein darf, daß der nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung berechnete Aufwand gedeckt wird.

Aus der Tatsache, daß der sich ergebende Fehlbedarf jährlichen Schwankungen unterliegt, sollte außerdem gefolgert werden, in der Entschädigungsregelung auf summenmäßig festgelegte Beiträge der übrigen Beteiligten zu verzichten, weil dies eine häufigere Änderung der Vereinbarung erfordern würde, und stattdessen in Anlehnung an die entsprechende Vorschrift im Zweckverbandsrecht <sup>79)</sup>, eine Art Umlage zu vereinbaren, wobei der jährlich zu ermittelnde Zuschußbedarf nach einem vertraglich näher zu fixierenden "Umlageschlüssel" <sup>80)</sup> von allen Partnern aufzubringen ist, bzw. die hiernach auf die übrigen Beteiligten anfallenden Teilbeträge an die wahrnehmende Körperschaft abzuführen <sup>81)</sup> sind.

cc) Regelungen über die Übertragung des Satzungs- und Ordnungsrechts auf die wahrnehmende Gebietskörperschaft <sup>82)</sup> und

dd) Regelungen über den Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Zweckvereinbarung und über die Schlichtung von Streitigkeiten <sup>83)</sup>.

#### Fall B:

Für eine gemeinschaftliche Aufgabendurchführung gilt hinsichtlich des Mußinhalts einer Vereinbarung das unter a) Gesagte mit der Besonderheit des Art. 11 IV KommZG, hinsichtlich des Kanninhalts die unter b) zu dd) genannten Punkte.

Über den dargestellten Muß- und Kanninhalt hinaus, kann die Vereinbarung noch zusätzliche Regelungen enthalten, falls diese von den Beteiligten für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden, wie z. B. über die Schadenshaftung, über den Ausgleich von Vor- und Nachteilen oder über besondere Änderungs- oder Aufhebungsvoraussetzungen.

---

78) Art. 11 III 2. HS bayKommZG.

79) Vgl. Art. 43 bayKommZG.

80) Als Kriterien kommen hier die Einwohnerzahl und der prozentuale Nutzen der Beteiligten in Betracht.

81) Vgl. dazu Rothe, Zusammenarbeit, S. 49; Widmann, Zweckverbände, S. 96; Pr. -Gill., Art. 11 Anm. 4 a.E.; Klingshirn, BayVB1 1968, 56 r.Sp.; Gilbert, Art. 11 Anm. 3.

82) Art. 12 Abs. 1 und 2 bayKommZG.

83) Art. 14 IV und Art. 58 bayKommZG.

### 3. Bekanntmachung und Wirksamwerden

Eine Zweckvereinbarung, in der neben den Aufgaben auch hoheitliche Befugnisse übertragen werden, bedarf zu ihrer Wirksamkeit neben der aufsichtlichen Genehmigung auch der amtlichen Bekanntmachung<sup>84)</sup> durch die Aufsichtsbehörde in deren Amtsblatt. Denn wegen der vertraglich herbeigeführten Veränderung der gesetzlich festgelegten Kompetenzen und den daraus resultierenden unmittelbaren Rechtswirkungen für und gegen jedermann, kommt der Zweckvereinbarung insoweit rechtsnormativer Charakter zu.

Die amtliche Bekanntmachung muß den vollständigen Wortlaut der Vereinbarung wie auch die Genehmigung als solche enthalten. Eine Bekanntmachung vor Erteilung der Genehmigung ist nach den von der Rechtsprechung für die Bekanntmachung von Satzungen entwickelten Rechtsgrundsätzen unwirksam. Da die Unwirksamkeit der Vereinbarung auch nicht durch eine nachträgliche Genehmigungserteilung beseitigt werden kann, muß die Vereinbarung zusammen mit der Genehmigung erneut bekanntgemacht werden<sup>85)</sup>.

Von der amtlichen Bekanntmachung der genehmigungspflichtigen Zweckvereinbarung können die Teile ausgenommen werden, die nur das Innenverhältnis der Beteiligten betreffen und keine Auswirkungen gegenüber Dritten haben, da ihnen insoweit kein Rechtssatzcharakter zukommt<sup>86)</sup>.

Neben der Bekanntmachung durch die Aufsichtsbehörde sollen auch die beteiligten Gebietskörperschaften in der für die Bekanntmachung ihrer Satzungen vorgesehenen Form auf die Veröffentlichung hinweisen<sup>87)</sup>. Damit wird erreicht, daß die in den angeschlossenen Gebietskörperschaften lebenden Bürger von der in der Vereinbarung geregelten Kompetenzumschichtung Kenntnis nehmen können. Eine Nichtbeachtung dieser Hinweispflicht durch die Beteiligten läßt den Rechtsbestand der Zweckvereinbarung aber unberührt, da es sich um eine bloße Ordnungsvor-

---

84) Art. 14 I 1 bayKommZG; § 24 III 1 nwGKG; § 21 V 1 bwZwVG - bei letzterem verzichtet das Gesetz auf eine Bekanntmachung durch die Aufsichtsbehörde und begnügt sich mit der öffentl. Bekanntmachung durch die Beteiligten selbst.

85) Rehm, § 21 RdNr. 32 und Bay. VGH v. 14.1.1959 in DÖV 1959, 238, BayObLG v. 7.10.1955 in BayVBl 1955, 284, Hess. VGH v. 13.1.1961 in KS:Z 1961, 243 für den entsprechenden Fall der Bekanntmachung einer Zweckverbandssatzung.

86) Art. 14 II bayKommZG; § 26 I 3 hessKGG.

87) Art. 14 I 3 bayKommZG; § 24 III 2 nwGKG.

schrift mit rein deklaratorischem Charakter handelt<sup>88)</sup>.

Zur Rechtswirksamkeit gelangt die Vereinbarung frühestens am Tage nach der amtlichen Bekanntmachung, sofern die Beteiligten nicht einen späteren Zeitpunkt für das Wirksamwerden vereinbart haben<sup>89)</sup>. Eine rückwirkende Geltung der Vereinbarung ist dagegen unzulässig, da das von der Rechtsprechung aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und des Vertrauensschutzes für eine zulässige Rückwirkung geforderte Merkmal der Vorhersehbarkeit für den Bürger im Regelfall nicht vorliegen wird<sup>90)</sup>.

Bei einer nur anzeigepflichtigen Zweckvereinbarung, nach der lediglich Aufgaben übertragen oder gemeinschaftlich durchgeführt werden, tritt die Rechtswirksamkeit auch ohne amtliche Bekanntmachung ein. Hier genügt es, daß die Vereinbarung von allen Beteiligten beschlossen und unterschrieben ist<sup>91) 92)</sup>.

## VII. SATZUNGS- UND VERORDNUNGSRECHT

Die mögliche Übertragung des Normsetzungsrechts auf die wahrnehmende Körperschaft ist einer der Kardinalpunkte jeder Zweckvereinbarung und verstärkt die Brauchbarkeit und Geeignetheit dieses Rechtsinstitutes für die kommunale Praxis<sup>93)</sup>.

88) Amtl. Begründung zu Art. 14 KommZG in Ziff. 3.

89) Art. 14 I 2 und 14 IV bayKommZG; § 24 IV nWGKG; § 21 V 2 bWZwVG, § 26 I 2 i. V. m. § 11 hessKGG.

90) Vgl. Entsch. des BayVerfGH v. 13.10.1951 in BayVerfGHE 4, 181. Urteil des BVerfG v. 19.12.1961 in BVerfGE 13, 261 (271 f.) = JZ 1962, 536; Beschluß des BVerfG v. 31.3.1965 in BayVBl 1965, 237; ferner Wagener, § 24 RdNr. 5; Schön-Schneider, § 26 RdNr. 4; Rehm, § 21 RdNr. 33.

91) Art. 14 III bayKommZG; § 26 II 2 hessKGG.

92) Zu den Rechtsfolgen einer fehlerhaften Vereinbarung, Genehmigung oder Bekanntmachung vgl. ausführlich Rehm, § 21 RdNr. 34 ff.

93) Welche Bedeutung dem Übergang des Satzungsrechts beizumessen ist, vermittelt in Anlehnung des Beispiels von Laforet (im: Die Landgemeinde, 1939, S. 251, abgedr. bei Seydel, Zweckverbände, S. 126) der folgende Fall:

Die Gemeinde A will ihr Gebiet an das von der Gemeinde B betriebene Wasserwerk anschließen. Da die Gemeinde B aber die alleinige Herrschaft über ihr Wasserwerk behalten will, scheitert die Bildung eines Zweckverbandes aus. Bei einer Regelung auf der Grundlage des Privatrechts könnte die Gemeinde B mit den Einwohnern der Gemeinde A über ein Bürgerlob-

Wenn mit dem Übergang des Satzungs- und Ordnungsrechts auf den neuen Aufgabenträger die Hoheitsgewalt der übrigen Beteiligten auch entsprechend eingeschränkt wird, so war letzteres doch der Notwendigkeit unterzuordnen, hinsichtlich bestimmter Aufgaben den übernehmenden Vertragspartner für eine zweckmäßige und effektive Aufgabenfüllung auch im Gebiet der übrigen Beteiligten mit dem entsprechenden rechtlichen Instrumentarium auszustatten und ihn so zu stellen, als ob das Gebiet der übrigen Vertragsteile "seinen eigenen Herrschaftsbereich angehöre" <sup>94)</sup>. Eine Berücksichtigung dieser Forderung fand sich bereits in § 14 RZwVG, wonach die wahrnehmende Körperschaft ermächtigt werden konnte, die Mitbenutzung einer Einrichtung durch eine für das gesamte Gebiet der Beteiligten geltende Satzung zu regeln. Diesen Grundgedanken des bisherigen Zweckverbandsrechts haben auch die einzelnen Landesgesetzgeber <sup>95)</sup> aufgegriffen mit der Besonderheit, daß der Übergang des Satzungsrechts nicht ipso iure durch Kompetenzverlagerung eintritt, sondern von einer ausdrücklichen Vereinbarung der Beteiligten abhängig gemacht wird <sup>96)</sup>. Diese Einschränkung ist deshalb sinnvoll, weil damit jeder Gebietskörperschaft vor Abschluß der Vereinbarung nochmals Gelegenheit gegeben wird zu der Entscheidung, ob sie sich neben der Übertragung von hoheitlichen Befugnissen zum Erlaß von Einzelmaßnahmen <sup>97)</sup> auch ihrer Satzungsbefugnis für die jeweilige Aufgabe entäußern will.

---

Fortsetzung der Fußn. 93) von S. 39:

rechtliche Wasserabnahmeverträge schließen, ohne daß Satzungen der Gemeinde B über einen Anschluß- und Benutzungszwang auch auf das Gebiet der Gemeinde A ausgedehnt werden könnten. Nach der zu den einschlägigen Landesgesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit vorgesehenen Übertragung des Normsetzungsrechts ist es der Gemeinde B nunmehr gestattet, Satzungen zu erlassen, die im Bereich beider Gemeinden Geltung haben, mit der Folge, daß zwischen der Gemeinde B und den Einwohnern der Gemeinde A unmittelbar Beziehungen öffentlich-rechtlicher Art entstehen. Daher kann die Gemeinde B aufgrund einer von ihr erlassenen Gebührensatzung für das von den Einwohnern der Gemeinde A entnommene Wasser jetzt Gebühren erheben und ist nicht mehr auf ein privatrechtliches Entgelt angewiesen.

94) Treffend Rothe, Zusammenarbeit, S. 49.

95) Vgl. Art. 12 I 1 bayKommZG; § 22 I bwZwVG; § 25 I 2 hessKGG; § 25 I nwGKG.

96) Amtl. Begrdd. z. Art. 12 KommZG in Ziff. 1; Verwaltungsvorschrift zu § 25 nwGKG, abgedr. bei Wagener zu § 25; Schön-Schneider, § 25 RdNr. 3.

97) Was nach Art. 9 I KommZG kraft Gesetzes der Fall ist.

Entschließen sich die beteiligten Körperschaften zu einer Vereinbarung des letztgenannten Inhalts, kraft derer der übernehmende Vertragspartner Rechtssätze erläßt, die auch für die Einwohner der übrigen Beteiligten Geltung haben, so wird damit der in den Kommunalgesetzen <sup>98)</sup> verankerte Grundsatz durchbrochen, wonach sich die Hoheitsgewalt einer Gebietskörperschaft auf ihr Gebiet beschränkt <sup>99)</sup>.

Die "erweiterte" Satzungsbefugnis kann aber nicht für jede "vereinbarungsfähige" Aufgabe übertragen werden, sondern ist nach dem gesetzlichen Wortlaut ausschließlich auf den Fall der Mitbenutzung einer Einrichtung beschränkt <sup>100)</sup>, wobei es gleichgültig ist, ob diese Einrichtung bereits vorhanden ist und betrieben wird oder ob sie erst entstehen soll.

Unter Beachtung der formellen und materiellen Vorschriften der jeweiligen Kommunalgesetze <sup>101)</sup> ermächtigt das übertragene Normsetzungsrecht nicht nur zum Erlaß von Benutzungssatzungen <sup>102)</sup> <sup>103)</sup> und Anstaltsordnungen, sondern auch zu damit zusammenhängenden Regelungen über die Anordnung eines Anschluß- und Benutzungszwanges <sup>104)</sup> sowie über die Erhebung von Beiträgen <sup>105)</sup> und

---

98) Für Bayern vgl. Art. 22 I GO, 16 I LKrO, 16 I BezO.

99) Widtmann, Zweckverbände, S. 97; Klüber, HbKWV Bd. I, S. 572.

100) Eine Ausnahme hiervon bringt allein § 25 I 2 hessKGG, wonach die Ausdehnung der Satzungsbefugnis auf die "vereinbarte Aufgabe" schlechthin bezogen ist.

101) Hinsichtlich des Zustandekommens, des Inhalts, der Genehmigungspflicht, der Bekanntmachung und des Inkrafttretens von Satzungen vgl. für Bayern, Art. 23 bis 26 GO, Art. 17 bis 20 LKrO, Art. 17-19 BezO.

102) Über öffentliche Einrichtungen i. S. des Art. 24 I Nr. 1 GO, Art. 18 I Nr. 1 LKrO, Art. 18 I BezO.

103) Bewährte Satzungen wie Satzungen zur Regelung übertragener Angelegenheiten bedürfen besonderer gesetzlicher Ermächtigung (Art. 23 S. 2 GO, Art. 17 S. 2 LKrO, Art. 17 S. 2 BezO und stehen nicht zur Disposition des wahrnehmenden Partners - vgl. dazu auch OVG Rhld., -Pf. in KStZ 1963, 16 ff. und Rothe, Zusammenarbeit, S. 49 f.

104) a. A. offensichtlich nur Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 517 Fn. 38; für die h. M. vgl. z. B. Lauscher, S. 68; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 177 mit zahlr. Lit. Angaben.

105) Vorausgesetzt, daß die Aufgabe nicht durch Gesetz einem Bezirk zugewiesen ist, da den Bezirken nach Art. 9 BayGAG kein Recht zur Erhebung von Beiträgen zukommt.

Gebühren <sup>106)</sup>.

Neben der Einräumung des Satzungsrechts besteht im Gegensatz zur früheren Regelung des § 14 II 1 RZwVG, wonach die ausführende Körperschaft im Geltungsbereich der von ihr erlassenen Satzungen automatisch alle zur Durchführung erforderlichen Maßnahmen wie im eigenen Gebiet treffen konnte, für die Beteiligten heute die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis darüber zu entscheiden, ob sie dem wahrnehmenden Vertragsteil diese zusätzlichen Befugnisse übertragen wollen oder nicht <sup>107)</sup>. Wenn die Zusatzbefugnisse damit zur Disposition der Beteiligten gestellt werden, anstatt sie ipso iure mit dem Satzungsrecht zu übertragen, so erscheint dies wenig praxisbezogen. Denn was nützt der wahrnehmenden Körperschaft die teilweise Erweiterung des Wirkungskreises durch Ausdehnung der Hoheitsgewalt, wenn sie ihre in diesem Zusammenhang erlassenen Rechtsätze nicht auch gegenüber den Einwohnern der übrigen Gebietskörperschaften durch Zwangs- und Vollstreckungsmaßnahmen durchsetzen kann und stattdessen die einzelnen Gemeinden (GV) erst zum Erlaß der zur Durchsetzung der Satzung erforderlichen Maßnahmen bitten muß. Daher sollte, soweit eine Zweckvereinbarung den Übergang des Satzungsrechts zum Inhalt hat, dem übernehmenden Partner auch die entsprechenden Durchsetzungsbefugnisse zugestanden werden.

Über das Satzungsrecht hinaus ist es den Beteiligten möglich, der wahrnehmenden Körperschaft auch das entsprechende Ordnungsrecht und die hierzu erforderlichen Durchführungsbefugnisse zu übertragen. Diese Erweiterung des bisherigen Rechts findet sich von allen einschlägigen Gesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit allein im bayer. KommZG (Art. 12 II, Motiv des Gesetzgebers <sup>108)</sup> war hierzu, die Erfüllung der übertragenen Aufgaben durch Verordnungen noch wirksamer herbeiführen zu können. Bei dem Erlaß von Verordnungen durch die übernehmende Gebietskörperschaft ist aber zu beachten, daß die formellen Verfahrensvorschriften vor allem des bayLSTVG <sup>109)</sup> eingehalten werden und daß die anderen Beteiligten im Einzelfall selbst zum Erlaß gesetzlich zuständig und ermächtigt sein müßten, weil der wahrnehmende Partner Verordnungen

<sup>106)</sup> Vgl. zu dem zuletzt Gesagten insges. 100; Stemle, § 14 Anm. 1; Schatzenfroh, § 14 Anm. 1; Wagener, § 25 RdNr. 3; Pr.-Gill., Art. 12 Anm. 1; Klingshirn, BayVBl 1968, 56 I. Sp.; Widtmann, Art. 12 Anm. 2; Rehm, § 22 RdNr. 2; Schön-Schneider, § 25 RdNr. 3.

<sup>107)</sup> Vgl. Art. 12 I bayKommZG; § 22 II RZwVG; § 25 I HessKommZG; § 22 II 1 nwGKG.

<sup>108)</sup> Amtl. Begrd. z. Art. 12 bayKommZG in Ziff. 2; so auch Pr.-Gill., Art. 12 Anm. 3.

<sup>109)</sup> Art. 48 ff. BayLSTVG.

gen für das Gebiet der übrigen Beteiligten nur "an deren Stelle" erlassen kann (Art. 12 II 1 KommZG).

Soweit der neue Aufgabenträger Rechtsnormen erläßt, die auch im Gebiet der anderen Körperschaften gelten, handelt es sich dennoch um Normen des Aufgabenträgers, der sie erläßt <sup>110)</sup>. Denn für die Frage, wem eine Norm zuzurechnen ist, kommt es nicht auf den Geltungsbereich, sondern allein auf den Normschöpfer an <sup>111)</sup>. Daher genügt es rechtsstaatlichen Anforderungen, wenn diese Rechtssätze auch nur im Gebiet des erlassenden Vertragspartners nach den für ihn geltenden Vorschriften öffentlich bekanntgemacht werden <sup>112)</sup>. Wenn die anderen Gebietskörperschaften ihre Bürger auf die auch für sie geltenden Rechtsvorschriften hinweisen sollen (Art. 12 III KommZG), so ist dies zwar empfehlenswert, hat aber nur deklaratorische Wirkung.

## VIII. MITWIRKUNG DES STAATS IN GESTALT DER AUFSICHT

Ist im Vorfeld des Vertragsabschlusses der Kontakt der Beteiligten mit der Aufsichtsbehörde nur auf die Unterrichtungspflicht <sup>113)</sup> beschränkt, so richtet sich in der Folgezeit die aufsichtliche Beteiligung nach dem Regelungsinhalt der Vereinbarung.

### 1. Anzeigepflicht

Soweit die Vereinbarung nur die gemeinschaftliche Aufgabendurchführung oder den Übergang von Aufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises ohne die gleichzeitige Einräumung von hoheitlichen Befugnissen <sup>114)</sup> zum Inhalt hat, ist sie der zuständigen Aufsichtsbehörde <sup>115)</sup> lediglich anzuzeigen <sup>116)</sup>. Die

<sup>110)</sup> Entsprechendes gilt auch für die Durchführungsmaßnahmen zu Art. 12 I 1 und Art. 12 II 2 bayKommZG.

<sup>111)</sup> BayVerfGH in VerStBE 11, 177 (191) und BVerfG in BayVerf 1991, 216.

<sup>112)</sup> Dazu ausführlich Pr.-Gill., Art. 12 Anm. 4 mit weit. Lit. Hinweisen.

<sup>113)</sup> Art. 10 II bayKommZG; vgl. auch § 24 I 2 nWKGK.

<sup>114)</sup> Insbes. des Normsetzungsrechts nach Art. 12 KommZG.

<sup>115)</sup> Die Zuständigkeit ergibt sich nach Art. 27 bayKommZG, § 24 nWKGK, § 29 nWKGK; § 24 bWZwVG.

<sup>116)</sup> Art. 10 I bayKommZG, § 24 I 1 bayKommZG - entsprechende Regelung gilt für die Änderung oder Aufhebung einer solchen Vereinbarung, vgl. Art. 10 I bayKommZG; § 27 I 2 hessKGG.

Beschränkung auf die Anzeigepflicht stellt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand im RZwVG insofern eine Fortentwicklung dar, als hiernach jede öffentlich-rechtliche Vereinbarung, unabhängig ihres Inhalts genehmigt werden mußte (§ 13 II 2 RZwVG), mit dem Effekt, daß zur Zusammenarbeit bereits Partner von der Benutzung dieser Rechtsform absahen und privat-rechtliche Organisationsformen benutzten. Die heutige Rechtslage befriedigt auch deshalb, weil der Typus der oben genannten Vereinbarung nur schuldrechtliche Beziehungen zwischen den Beteiligten hervorruft und von dorthier eine staatliche Mitwirkung in Form der Genehmigung entbehrlich macht - trotzdem aber mit der Anzeigepflicht die erforderliche Kenntnismahme der Aufsichtsbehörde von der veränderten Aufgabendurchführung gewährleistet wird.

## 2. Genehmigungspflicht

Werden dagegen in der Vereinbarung außer Aufgaben auch Befugnisse übertragen, die sich über den räumlichen Herrschaftsbereich einer Gebietskörperschaft hinaus erstrecken, so bedarf dies der aufsichtlichen Genehmigung<sup>117)</sup>. Denn jede vertragliche Änderung der gesetzlich festgelegten Zuständigkeitsordnung benötigt eine Mitwirkung des Staates aufgrund der ihm zukommenden Organisationsgewalt. Das in der aufsichtsbehördlichen Genehmigung zum Ausdruck kommende materielle Beteiligtsein des Staates<sup>118)</sup> erfährt aber eine Abschwächung, soweit durch die Vereinbarung Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises wahrgenommen werden: denn hier steht den Beteiligten ein Rechtsanspruch auf Genehmigung zu, sofern keiner der in Art. 13 II 2 KommZG genannten Versagungsgründe vorliegen. Entsprechend hat sich die Aufsichtsbehörde auf eine Rechtskontrolle zu beschränken<sup>119)</sup> und Zweckmäßigkeitserwägungen bei ihrer Prüfung<sup>120)</sup> außer acht zu lassen. Bilden aber Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises den Gegenstand der Zweckvereinbarung, so steht die Genehmigung im pflichtgemäßen Ermessen der Aufsichtsbehörde (Art. 13 II 3 KommZG), die vor ihrer Entscheidung die Fachaufsichtsbehörde anzuhören hat.

Die Genehmigung ist im Gegensatz zur Anzeige Voraussetzung für die Wirksamkeit der Zweckvereinbarung nach außen. Bevor die Aufsichtsbehörde die Geneh-

117) Art. 13 II 1 bayKommZG; § 21 IV 1 bwZwVG; § 26 I 1 hessKGG; § 24 II 1 nwGKG - zur Änderung oder Aufhebung einer solchen Vereinbarung vgl. Art. 15 II bayKommZG; § 21 IV 2 bwZwVG; § 27 I 1 hessKGG.

118) Weber, Kommunalaufsicht, S. 24.

119) Vgl. Art. 83 IV 2 u. VI BV.

120) Dazu näher Rehm, § 21 RdNr. 26.

migung erteilen kann, ist noch zu klären, ob die Übernahme oder Durchführung der vereinbarten Aufgabe eine spezielle Genehmigung nach Sonderrecht <sup>121)</sup> erfordert. Ergibt eine entsprechende Überprüfung durch die Sonderrechtsbehörde, daß die besondere Genehmigung nicht erteilt werden wird, so beinhaltet dieses Ergebnis für die Entscheidung der Aufsichtsbehörde eine Art negative Bindungswirkung, dergestalt, daß die Genehmigung zu versagen ist <sup>122)</sup>.

Erteilung wie Ablehnung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde sind den betroffenen Gebietskörperschaften gegenüber unzweifelhaft Verwaltungsakte <sup>123)</sup>, die im Über-/Unterordnungsverhältnis ergehen und gegen die der Weg zu den Verwaltungsgerichten offen steht. Zutreffende Klageart gegen die Versagung der Genehmigung ist - nach Einhaltung des Widerspruchsverfahrens (§§ 68 ff. VwGO) - die Verpflichtungsklage in Gestalt der sog. Versagungsgegenklage (§ 42 I 2. Variante VwGO). Soweit den Beteiligten ein Rechtsanspruch auf Genehmigung zusteht, kann der "gebundene aufsichtliche VA" von den Verwaltungsgerichten in vollem Umfang nachgeprüft werden, soweit es sich um eine Ermessensentscheidung der Aufsichtsbehörde handelt, nur in den Grenzen des § 114 VwGO <sup>124)</sup>.

#### IV. DIE PFLICHTVEREINBARUNG

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers soll die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden grundsätzlich auf freiwilliger Basis stattfinden. Dies bedeutet aber nicht, daß die Benutzung der zur Zusammenarbeit geeigneten Rechtsformen ausschließlich der kommunalen Initiative überlassen bleibt. Denn für den Fall - daß eine Kommunalaufgabe von einer Gebietskörperschaft nicht allein, wohl aber in Gemeinschaftsarbeit sachgerecht bewältigt werden kann,

121) Z. B. nach WasserG, PersonenbeförderungsgG, SparkassenG.

122) Art. 13 III bayKommZG - a. A. offensichtlich Gilbert, Art. 13 Anm. 3; Pr. -Gill., Art. 21 Anm. 5.

123) Vgl. dazu BVerwG v. 14.5.1963 in DVBl 1963, 776 (damit aufgehoben, BayVGh v. 19.7.1960 = BayVBl 1960, 289) und BVerwG v. 3.9.1963 in DVBl 1963, 920.

124) Zum Rechtsschutz auch Rothe, Zusammenarbeit, S. 44; Rehm, § 21 RdNr. 25 ff.; Klingshirn, S. 124; Pr. -Gill., Art. 13 Anm. 2; Gilbert, Art. 13 Anm. 2 a. E.

wozu der betreffenden Körperschaft die Bereitschaft aber fehlt - besteht die Notwendigkeit, diese Zusammenarbeit rechtlich zu erzwingen. Im Interesse des Gemeinwohls gestatten daher die einschlägigen Landesregelungen der Aufsichtsbehörde - gleichsam als ultima ratio - neben der zwangsweisen Bildung eines Zweckverbandes auch den zwangsweisen Abschluß einer Zweckvereinbarung, die sog. Pflichtvereinbarung <sup>125)</sup>.

## 1. Voraussetzungen und Verfahrensgang

Der Abschluß einer Pflichtvereinbarung ist an das Vorliegen von bestimmten formell- und materiell-rechtlichen Voraussetzungen geknüpft <sup>126)</sup>.

Zunächst ist abweichend von der bisherigen Rechtslage in § 19 RZwVG eine "Zwangsvereinbarung" nur noch bei kommunalen Pflichtaufgaben möglich, d. h. bei Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinden und Gemeindeverbände gesetzlich verpflichtet <sup>127)</sup> sind. Hierzu zählen Pflichtaufgaben <sup>128)</sup> des eigenen wie übertragenen Wirkungskreises, weisungsfreie wie weisungsgebundene Pflichtaufgaben, jedoch nicht freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben <sup>129)</sup>, da deren Erfüllung ausschließlich zur Disposition der Gemeinden (GV) steht und entsprechende Zwangsregelungen einen unzulässigen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht darstellen <sup>130)</sup>.

Die materiell-rechtlichen Erfordernisse sind in Art. 17 I bayKommZG bewußt eng gehalten. So genügt es nicht, daß eine Gebietskörperschaft eine Pflichtaufgabe nicht erfüllen kann, weil das ihre Wirtschafts- oder Verwaltungskraft übersteigt, vielmehr muß - nach den jeweiligen Umständen - die Zusammenarbeit

125) Art. 17 bayKommZG; § 23 bwZwVG; - § 26 nwGKG und 29 hessKGG sprechen von einer Pflichtregelung.

126) Zum Kreis der möglichen Beteiligten, vgl. Art. 3 II KommZG.

127) Vgl. z. B. Art. 57 II bayGO und Art. 51 III bayLKrO i. d. F. des EStärkG.

128) Zu den "Pflichtaufgaben" vgl. insbes. Masson, Bay. Komm. Gesetze, Art. 57 RdNr. 24 ff.; Hölzl, Bay. GO, Art. 57, Anm. I-III; Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 89 ff.; Kottenberg-Rehm, GO f. NW, § 3, Anm. II-IV. Ferner: BVerfGE 6, 104 (116 f.); Görg in DÖV 1961, 41 ff.

129) Dazu auch Seydel, Zweckverbände, S. 111 f.; Gahlen, S. 75.

130) Zu den in dieser Hinsicht wohl verfassungswidrigen §§ 13 und 29 hessKGG, die auch reine Selbstverwaltungsaufgaben als Gegenstand einer Pflichtregelung (Pflichtverband) vorsehen, vgl. Schön-Schneider, § 29 Anm. 2 und § 13 Anm. 2.

mit anderen kommunalen Beteiligten gerade durch eine Zweckvereinbarung sich als besonders geeigneter Weg zur Aufgabenerfüllung erweisen. Hinzu kommt, daß der Abschluß der Zweckvereinbarung "aus dringenden Gründen des öffentlichen Wohls" <sup>131)</sup> geboten sein muß.

Es handelt sich hierbei um einen unbestimmten Rechtsbegriff <sup>132)</sup>, der nach überwiegender Ansicht einer verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung zugänglich ist <sup>133)</sup>. Nach den von der Rechtsprechung zu kommunalen Gebietsänderungen (Art. 11 bayGO) aufgestellten Grundsätzen, die auch im Recht der kommunalen Zusammenarbeit Anwendung finden, liegen Gründe des öffentlichen Wohls dann vor, wenn durch den Abschluß der Vereinbarung "die Erfüllung der kommunalen Aufgaben verbessert, erleichtert, verbilligt, im Wirkungsgrad gesteigert, oder in die richtige Hand gelegt wird" <sup>134)</sup>. "Dringend" sind solche Gründe nur dann, wenn die für eine Zweckvereinbarung sprechenden Umstände die dagegen sprechenden Umstände bedeutend überwiegen <sup>135)</sup>. Insoweit genügt es nicht, den Abschluß der Vereinbarung lediglich für zweckmäßig oder wünschenswert zu erachten, sondern es muß im Einzelfall konkret ersichtlich sein, daß die Gebietskörperschaft die jeweilige Pflichtaufgabe allein und auf andere Weise nicht mehr erfüllen kann und daß ohne die Vereinbarung für die Körperschaft selbst, ihre Bürger oder das Gemeinwohl ein Schaden entstehen würde.

Hat sich die Aufsichtsbehörde vom Vorliegen der materiellen Voraussetzungen überzeugt, so kann sie das Verfahren zum Abschluß der Pflichtvereinbarung einleiten, soweit ihre vorherigen Bemühungen, die Beteiligten zum Abschluß einer Vereinbarung auf freiwilliger Basis anzuregen, mißlungen sind. Die Aufsichtsbehörde wird nun die betroffenen Gebietskörperschaften schriftlich auffordern, binnen einer angemessenen Frist (bis zu sechs Monaten), die Vereinbarung abzuschließen <sup>136)</sup>. Diese mit der Fristsetzung verbundene Aufforderung ist rechtlich als selbständiger Verwaltungsakt zu qualifizieren <sup>137)</sup>, der der Anfechtung unter-

131) Ähnlich auch § 23 I bwZwVG; § 29 I hessKGG; § 26 I nwGKG.

132) Rehm, § 10 RdNr. 7 a.E.; Pr.-Gill., Art. 29 Anm. 3; Eckert, S. 12; Scholtissek in DVBl 1968, 825 (829).

133) Rehm, § 10 RdNr. 21 mit weit. Lit. Hinweisen.

134) BayVGh v. 23. 7. 1954 in VGh n.F. 7, 127; VRSpr. 7 Nr. 125; BayVGh v. 13. 11. 1963 in BayVBl 1964, 58 und v. 12. 3. 1969 in BayVBl 1969, 217.

135) BayVGh n.F. 7, 127 (132); BayVGh v. 9. 1. 1962 in BayVBl 1962, 118.

136) Art. 17 I bayKommZG; § 23 I bwZwVG; § 29 I hessKGG; § 26 I nwGKG.

137) Ebenso Lorenz in BayVBl 1968, 264 und Klingshirn in BayVBl 1968, 55, jeweils mit weit. Lit. Hinweisen.

liegt, da mit der Verfügung nicht eine erst später (durch VA) zu treffende Regelung vorbereitet oder in Aussicht gestellt werden soll <sup>138)</sup>, vielmehr bereits jetzt von den Betroffenen in rechtsverbindlicher Form ein konkretes Tätigwerden gefordert wird. Daher ist es auch gerechtfertigt, die Aufforderung mit Fristsetzung als eine Art von Kontrahierungszwang anzusehen <sup>139)</sup>.

Kommt auch innerhalb der gesetzten Frist keine freiwillige Vereinbarung zustande, so muß die Aufsichtsbehörde, bevor sie die Zwangsregelung trifft, den Beteiligten in einer mündlichen Besprechung die Möglichkeit geben, ihre Auffassungen darzulegen <sup>140)</sup>. Diese - verfahrensrechtlich notwendige - Anhörung der Beteiligten hat für die Aufsichtsbehörde praktisch zur Folge, daß sie nochmals gründlich prüfen muß, ob die Pflichtvereinbarung sich als notwendig, sachgemäß und als ultima ratio zur Erfüllung der betreffenden Pflichtaufgabe erweist.

Soweit die gemeinsame Besprechung ergebnislos verläuft und die genannten Voraussetzungen vorliegen, trifft die Aufsichtsbehörde die Regelung selbst <sup>141)</sup>, d.h., die erforderlichen korrespondierenden Willenserklärungen der Beteiligten werden durch die einseitige Verfügung der Aufsichtsbehörde ersetzt, eine vertragliche Vereinbarung wird kraft Gesetzes fingiert. Die Literatur bezeichnet dieses Verfahren zutreffend als diktierten Vertrag <sup>142)</sup> des öffentlichen Rechts. Ebenso wie die Aufforderung und Fristsetzung ist auch die aufsichtliche Zwangsregelung - unbeschadet ihrer rechtsnormativen Wirkung nach außen - im Verhältnis zu den betroffenen Gebietskörperschaften ein belastender Verwaltungsakt, da durch die Maßnahme eines Hoheitsträgers in deren Rechtsstatus eingegriffen wird. Daher ist es den Beteiligten möglich, die Verfügung der Aufsichtsbehörde im Verwaltungsgerichtsverfahren mit Klage anzugreifen <sup>143)</sup>.

Hinsichtlich des Inhaltes, der Rechtswirkungen, des Übergangs von Befugnissen, des Satzungs- und Ordnungsrechts und der Bekanntmachung einer Pflichtvereinbarung kann auf das zur freiwilligen Zweckvereinbarung Gesagte verwiesen werden, da diese Vorschriften auch bei der Pflichtvereinbarung entsprechende

138) Vgl. BVerwG v. 12.5.1961 in DVBl 1961, 735.

139) So Rothe, in DVBl 1962, 388 mit Nachweisen in Fußn. 49; Gahlen, S. 64.

140) Art. 17 II 2, 3 bayKommZG; § 23 II 2 bwZwVG; § 29 II 2 hessKGG; § 26 II 2 nwGKG.

141) Art. 17 II 1 bayKommZG; § 23 II 1 bwZwVG; § 29 II 1 hessKGG; § 26 II 1 nwGKG.

142) Gahlen, S. 65; Rothe in DVBl 1962, 388; Klingshirn in BayVBl 1968, 55, Rehm, § 23 RdNr. 3.

143) Ebenso Gilbert, Art. 17 Anm. 2; Widtmann, Art. 17 Anm. 3c; Pr. - Gill, Art. 17 Anm. 2; dazu näher Klingshirn in BayVBl 1968, 55.

Anwendung finden. Aus dem Wesen der Pflichtvereinbarung ergibt sich, daß die Vertragsfreiheit der beteiligten Gebietskörperschaften nach Wirksamwerden der Zwangsregelung weitgehend eingeschränkt ist. Äußerlich erkennbar ist dies daran, daß die Pflichtvereinbarung von den Beteiligten nicht von sich aus aufgehoben, und nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde geändert werden kann <sup>144)</sup>.

## 2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit <sup>145)</sup>

Das bayKommZG bestimmt in Art. 17 und 29 unter gewissen Voraussetzungen, daß Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises nicht von einer Gebietskörperschaft allein, sondern in Zusammenarbeit mit anderen zu erfüllen sind, die die gleichen Aufgaben haben. Zu diesem Zweck kann von der Aufsichtsbehörde eine Pflichtvereinbarung getroffen bzw. ein Pflichtverband gebildet werden.

Da den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften durch diese Zwangsregelung die Art und Weise der Aufgabenerfüllung (das "Wie") vorgeschrieben und ihnen darüber hinaus die Eigenverantwortlichkeit ihrer Verwaltungsführung hinsichtlich dieser Pflichtaufgabe genommen wird, stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Zwangsregelungen mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 II GG.

Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung, mit dem Unterschied, daß den Gemeinden ein grundsätzlich alle örtlichen Angelegenheiten umfassender Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich zuerkannt wird, während den Gemeindeverbänden lediglich die Eigenverantwort-

144) Vgl. Art. 17 III, IV bayKommZG; § 23 III bwZwVG; § 29 III hessKGG; § 26 III nwKGG.

145) Die folgende Untersuchung bezieht sich allein auf die nach bayKommZG vorgesehenen Zwangsregelungen (Pflichtvereinbarung und Pflichtverband gem. Art. 17, 29 KommZG) und auf die Frage der Vereinbarkeit dieser Regelungen mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab wird dazu nur Art. 28 II GG herangezogen und nicht entsprechende Vorschriften des Landes (verfassungs-) rechts, da diese die Mindestgarantien des Art. 28 II GG hinsichtlich des Selbstverwaltungsrechts nicht unterschreiten können - vgl. dazu auch Stockmeier, S. 62 ff.; Duvenbeck, S. 60; Becker in HbKWP Bd. 1, S. 145; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 55 f.

lichkeit im Rahmen des ihnen gesetzlich eingeräumten Aufgabenbereichs garantiert wird <sup>146)</sup>.

Da die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Selbstverwaltung auf die "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschränkt ist <sup>147)</sup>, d.h. auf die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben, wozu neben den freiwilligen Aufgaben auch die Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis zählen (vgl. z.B. Art. 57 II bayGO), umfaßt die Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG nicht die sog. Auftragsangelegenheiten <sup>148)</sup> oder Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis.

Hinsichtlich dieser Angelegenheiten sind die Gemeinden (GV) keine originären Aufgabenträger; ihre Erfüllungszuständigkeit beruht allein auf staatlicher Zuweisung. In diesem Aufgabenbereich kann der Staat aufgrund seiner ursprünglichen Zuständigkeit nicht nur auf die Art und Weise der Aufgabendurchführung Einfluß nehmen, sondern auch einmal verliehene Erfüllungszuständigkeiten zurücknehmen oder verlagern, d.h. im hier besprochenen Zusammenhang die Pflichtaufgabe in kommunaler Zusammenarbeit erfüllen lassen (vgl. Art. 57 III bayGO), indem die Auftragsangelegenheit einer anderen kommunalen Körperschaft oder einem neu zu schaffenden Wahrnehmungssubjekt zur Erfüllung übertragen wird.

Als Bestandteil der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" nehmen die Pflichtaufgaben im Selbstverwaltungsbereich an der Garantie des Art. 28 II GG teil. Auch dieser von der Verfassung geschützte Aufgabenbereich ist einer gesetzlichen Regelung zugänglich, da das kommunale Selbstverwaltungsrecht nur "im Rahmen der Gesetze" gewährleistet ist. Da dieser Gesetzesvorbehalt auf den ganzen Satz des Art. 28 II GG zu beziehen ist <sup>149)</sup>, kann der Gesetzgeber nicht nur die Art und Weise der Aufgabendurchführung beeinflussen, sondern auch den Umfang der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschränken <sup>150)</sup>. Als Grenze für derartige Eingriffe des Staates ist aber zu beachten,

146) Vgl. zu letzterem: BVerfGE 1, 167 (174); 17, 172 (181); 21, 117 (128, 129); 23, 353 (365); BVerwGE 6, 19 (23).

147) BVerfGE 1, 167 (175); Stern, BK, Art. 28 RdNr. 88; Lerche in DÖV 1969, 46 (48).

148) BVerfGE 6, 19 (23); 8, 122 (134); Maunz-Dürig, GG Art. 28 RdNr. 33.

149) Zur Darstellung dieser alten Streitfrage vgl. Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 49 ff.; Pagenkopf, S. 57 f.

150) So die wohl h.M.; vgl. Stern, BK, Art. 28 RdNr. 114; Maunz-Dürig, GG, Art. 28 RdNr. 31; Hamann, GG, Art. 28 Anm. B 7; Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 53 jeweils mit weit. Lit. Hinweisen; ebenso Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 56 - a.A. z.B. Neuhoß in DÖV 1952, 259 ff.; Grafe in DÖV 1955, 650 ff.; Weber, Selbstverwaltung, S. 49 f.

daß der "Kernbereich" ("Wesensgehalt") der kommunalen Selbstverwaltung unangetastet bleibt <sup>151)</sup>.

Folgt man den von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätzen <sup>152)</sup>, wonach Eingriffe in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dann möglich sind und wohl zu keiner unzulässigen Beeinträchtigung des "Kernbereichs" führen <sup>153)</sup>, sofern der Eingriff durch Gesetz und zur Behebung einer notstandsähnlichen Situation vorgenommen wird <sup>154)</sup>, auf das sachlich und zeitlich Notwendige begrenzt ist <sup>154)</sup>, der Eingriff außerdem nicht zu einer inneren Aushöhlung der Selbstverwaltung führt <sup>155)</sup>, weil den Gemeinden ein genügend großer Aufgabenbestand verbleibt <sup>156)</sup>, so ergibt sich die Zulässigkeit von Zwangsregelungen des bayKommZG schon deshalb, weil bei diesen die oben genannten Voraussetzungen vorliegen. Denn Pflichtvereinbarung und Pflichtverband sind im KommZG, einem Gesetz im formellen Sinn, geregelt und sind nur als ultima ratio Lösungen angelegt, d.h. sie kommen nur dann zur Anwendung, wenn die Pflichtaufgabe nicht in freiwilliger Zusammenarbeit erfüllt werden kann. Die Regelungen sind daher bei Abwägung aller Umstände sachlich "geboten" <sup>157)</sup>; sie sind auch "dringlich" und "unaufschiebbar" <sup>157)</sup>, weil aus dringenden Gründen des öffentlichen Wohls (Art. 17 I, 29 I KommZG) die Zwangsmaßnahmen getroffen werden. Eine notstandsähnliche Situation liegt den Pflichtregelungen auch zugrunde, da ohne den Zwang zur Zusammenarbeit lebenswichtige Kommunalaufgaben unerfüllt blieben und schließlich werden die Zwangsanordnungen nur vorgenommen, um die Erfüllung einer Pflichtaufgabe sicherzustellen, so daß den Gemeinden (GV) ein genügend großer Aufgabenbestand verbleibt.

Die Zulässigkeit der Zwangsregelungen kann aber auch mit weiteren Argumenten begründet werden.

151) Vgl. BVerfGE 1, 167 (174); 11, 266 (274); 17, 172 (182); 21, 117 (130)

152) Grundlegend BVerfGE 1, 167 ff.; BVerwGE 6, 19 ff.

153) Sofern man nicht überhaupt der Ansicht ist, daß bei Vorliegen der zu nennenden Voraussetzungen auch in den "Kernbereich" eingegriffen werden kann - so z.B. Heuser in Bay. Bgm., 1968, 105 (108 f.); Scholtissek in DVBl 1968, 825 (828); Klüber in Kommunalwirtschaft 1969, 175.

154) BVerfGE 1, 167 (178); BVerwGE 6, 19 (24, 25, 27).

155) BVerfGE 1, 167 (175) im Anschluß an die Entsch. des Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich vom 10.12.1929,

156) BVerwGE 6, 19 (25).

157) BVerwGE 6, 19 (27).

Das den Gemeinden und Gemeindeverbänden zustehende Recht auf Selbstverwaltung wird in Art. 28 II GG nur in seiner historisch gewachsenen Gestalt gewährleistet<sup>158)</sup>. Entsprechend muß bei der Bestimmung des "Kernbereichs", der nicht im einzelnen quantifizierbar ist, die "geschichtliche Entwicklung" und die "verschiedenen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung" berücksichtigt werden<sup>159)</sup>. Zwangsregelungen sind dem Kommunalrecht aber seit geraumer Zeit vertraut<sup>160)</sup>. Einschränkende Regelungen des Gesetzgebers, die nach dem historischen Erscheinungsbild der Selbstverwaltung schon immer als zulässig galten, sind es auch heute noch. Daher kann davon ausgegangen werden, daß Art. 28 II GG den verfassungsrechtlichen Schutz der Selbstverwaltung nur mit diesen Einschränkungen gewährleistet mit der Folge, daß bei durch Herkommen bedingten Pflichtregelungen kein Eingriff in den "Kernbereich" zu vermuten ist<sup>161)</sup>. Unabhängig von diesem Ergebnis ist aber auch festzustellen, daß die kommunale Selbstverwaltung nicht um ihrer selbst willen besteht, sondern letztlich der Verwirklichung des Gemeinwohls zu dienen bestimmt ist<sup>162)</sup>.

Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn die Gemeinden (GV) aufgrund ausreichender Wirtschafts- und Verwaltungskraft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Davon kann wegen der mangelnden Leistungskraft der meisten Gemeinden nicht die Rede sein. Soweit daher die Gemeinden (GV) im Interesse einer effektiven und funktionsgerechten Leistungsverwaltung gehalten sind, die Aufgaben in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen, wozu ihnen aber auf freiwilliger Ebene die Bereitschaft fehlt, muß dem Staat aus Gründen des Gemeinwohls die Möglichkeit zur Verfügung stehen, die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben im Wege der Zusammenarbeit zu erzwingen, was er im übrigen auch mit rechtsaufsichtlichen Mitteln<sup>163)</sup> durchsetzen könnte. Die Zwangsregelungen greifen daher auch unter diesem Gesichtspunkt nicht in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung ein, da sie nur eine sachgerechte und den gesetzlichen Verpflichtungen nachkommende Verwaltung gewährleisten wollen.

158) BVerfGE 7, 358 (364); 8, 332 (359); vgl. auch Bauernfeind, S. 101.

159) BVerfGE 11, 266 (274); 17, 172 (182); 23, 353 (366).

160) Zuletzt in § 15 RZwVG - vgl. auch Wagener, § 22 RdNr. 4 und Gahlen, S. 71 ff. mit weiteren Beispielen.

161) Vgl. Wolff, Verw. Recht II, S. 205; Wagener, § 22 RdNr. 4.

162) Vgl. Göb, S. 115; Spörlein, S. 119; Stockmeier, S. 107; Rehm, § 10 RdNr. 3.

163) Dazu Klingshirn, S. 63; derselbe in BayVBl 1968, 54, Pr.-Gill., Art. 3 Anm. 2; v. Mosch in Komm.polit.Bl. 1966, 622.

Abschließend bleibt zu bemerken, daß die Pflichtregelungen des bayKommZG in der Praxis keine große Rolle spielen, da sie im bayerischen Raum, soweit bisher bekannt ist, von den Aufsichtsbehörden noch nicht in Anspruch genommen wurden <sup>164)</sup>. Dennoch ist an der rechtlichen Existenz (der bloßen Möglichkeit) von Zwangsmaßnahmen festzuhalten, da sie als psychologische Druckmittel des Staates gegenüber kooperationsunwilligen Gemeinden ihren Sinn erfüllen und notfalls auch tatsächlich verhindert werden kann, daß ein für die Bürger mehrerer Gemeinden zentrales Vorhaben, an dem sich mehrere Gemeinden beteiligen wollen, am Widerstand einer einzelnen Gemeinde scheitert.

## X. WÜRDIGUNG

Wenn die Zweckvereinbarung erst relativ spät den ihr zukommenden Stellenwert unter den öffentlich-rechtlichen Instituten zur Zusammenarbeit erreichen konnte, so lag dies vor allem an der ihr durch das RZwVG aufgebürdeten Hypothek. Denn nach § 13 RZwVG war die Vereinbarung nur als Ersatzform zum Zweckverband zugelassen, war auf die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe beschränkt und sah für die abgebenden Körperschaften keinerlei Mitspracherecht vor. Dennoch erfreute sich die Vereinbarung wegen ihrer großen Elastizität, billigen Verwaltungsführung und vielseitigen Verwendungsmöglichkeit bereits in der Zeit nach 1945 einer wachsenden Beliebtheit <sup>165)</sup> in der Praxis, so daß allein in Bayern im Jahre 1961 601 Vereinbarungen festgestellt werden konnten <sup>166)</sup>.

Das bayKommZG und die anderen modernen Landesgesetze haben die Zweckvereinbarung weiter verbessert und sie zur gleichwertigen und gleichberechtigten Form der Zusammenarbeit neben dem Zweckverband erhoben.

Gegenüber dem Zweckverband hat die Zweckvereinbarung den Vorteil, daß sie keinen neuen Rechtsträger und keinen neuen Verwaltungsapparat benötigt, der personell und sachlich auf Kosten der Beteiligten errichtet werden müßte. Damit ist der Anwendungsbereich der Vereinbarung aber auf die einfach gelagerten Fälle <sup>167)</sup> der Zusammenarbeit ausgelegt, d.h. die Vereinbarung sollte nicht zur Wahrnehmung solcher Aufgabenbereiche herangezogen werden, die wegen

---

164) Zur Lage in den übrigen Ländern, insbes. in NW, vgl. Rothe, Zusammenarbeit, S. 46 und in DÖV 1960, 925; Gahlen, S. 76.

165) Klüber in HbKWP Bd. I, S. 571; Seydel, Zweckverbände, S. 106.

166) Klingshirn, S. 129.

167) Dooe in Städtetag 1966, 493 (494); vgl. auch Gutachten der KGST, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, 1963, S. 59.

ihrer Bedeutung, wegen des erforderlichen größeren Beteiligtenkreises, der Aufbringung erheblicher Geldmittel oder der Erstellung umfangreicher Einrichtungen und Anlagen eine intensivere Form der Zusammenarbeit erfordern, wie z. B. die Errichtung kostspieliger Müllverbrennungsanlagen, Klärwerke, Krankenhäuser, Gymnasien etc.. Von diesen Einschränkungen abgesehen findet sich für die Zweckvereinbarung aus der großen Tabelle kommunaler Aufgabengebiete ein weitgespanntes Betätigungsfeld.

Neben der gemeinsamen Aufgabendurchführung ist besonders auf die Vereinbarung in Form der Fremdbenutzung gemeindlicher Einrichtungen hinzuweisen. Denn diese Art der Zweckvereinbarung ermöglicht nicht nur eine Kapazitätsauslastung und ökonomische Arbeitsweise bereits vorhandener Einrichtungen eines Beteiligten, sondern erspart den mitbenutzenden Gemeinden auch die Errichtung entsprechender eigener Anlagen, die im Regelfall das finanzielle Leistungsvermögen übersteigen würden, so aber die ersparten Eigenmittel zur Lösung anderer kommunaler Aufgaben eingesetzt werden können.

Ein Vorteil grundsätzlicher Natur ist auch darin zu sehen, daß die Zweckvereinbarung nicht wie der Zweckverband in ein Korsett zwingender organisatorischer Vorschriften eingezwängt ist, sondern relativ frei von formalistischen Beschränkungen den jeweiligen Vertragspartnern im Hinblick auf ihre Vorhaben größtmöglichen Bewegungsspielraum gewährt. Wenn die Beteiligten daher die Zweckvereinbarung ihren individuellen Bedürfnissen nach anpassen und gegebenenfalls verändern können, so kann aufgrund dieser Elastizität auch eine wirtschaftlich produktive und rationelle Arbeitsweise mit dieser Rechtsform erzielt werden, die die Zweckvereinbarung sogar zu einer ernst zu nehmenden Konkurrenzform gegenüber den Privatrechtsinstituten werden läßt.

Abschließend kann somit festgehalten werden, daß sich die Zweckvereinbarung für bestimmte Tätigkeitsbereiche als sehr geeignetes Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit erweist und deshalb von den kommunalen Gebietskörperschaften noch zu intensiverer Benutzung herangezogen werden sollte.

## T E I L   I I

### ÖFFENTLICH-RECHTLICHE RECHTSFORMEN MIT EIGENER RECHTSPERSÖNLICHKEIT

#### § 4   DER ZWECKVERBAND

##### I.    DIE BISHERIGE ENTWICKLUNG (IN BAYERN)

In der alten Kommunalgesetzgebung Bayerns lassen sich die ersten rechtlichen Ansätze zu einem Zusammenwirken von Gemeinden zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben bereits im frühen 19. Jahrhundert feststellen.

So wurde schon im Gemeindeedikt von 1818 die sog. Distriktsgemeinde als Leistungsverband benachbarter Gemeinden geschaffen, die mit dem Distriktsrätegesetz vom 28. 5. 1852 (GBL S. 245) eine körperschaftsähnliche Organisation erhielt. Nach Art. 37 dieses Gesetzes konnten die Gemeinden hinsichtlich bestimmter "Unternehmungen und Verrichtungen" in "besondere Verbindung treten oder in solcher verbleiben". Diesen "Verbindungen" kam jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit zu, da die beteiligten Gemeinden weiterhin Träger von Rechten und Pflichten blieben.

Über die Zwischenstation des Instituts der sog. gemeinsamen Bürgermeisterei, die die Gemeindeordnung vom 29. 4. 1869 (GBL S. 865) aus dem pfälzischen Kommunalrecht übernahm und im rechtsrheinischen Bayern einführte, bot erstmals das Gesetz über die Selbstverwaltung (SVG) vom 22. 5. 1919 (GVBl S. 239) in Anlehnung an das preußische Zweckverbandsgesetz von 1911 die Möglichkeit, Zweckverbände mit eigener Rechtspersönlichkeit zu beliebigen einzelnen Zwecken zu bilden.

Eine ausführlichere Regelung der Zweckverbandsmaterie erfolgte dann später in den Art. 133 bis 141 der Gemeindeordnung vom 17. 10. 1927 (GVBl S. 293). Da diese Vorschriften nach Art. 45 Nr. 2 der Bezirksordnung vom 17. 10. 1927 (GVBl S. 325) und nach Art. 42 Nr. 2 der Kreisordnung vom 17. 10. 1927 (GVBl S. 335) auf Bezirke und Kreise entsprechende Anwendung fanden, konnten diese Gebietskörperschaften zum ersten Mal in die Zusammenarbeit miteinbezogen und an der Verbandsgründung beteiligt werden.

Durch die Deutsche Gemeindeordnung (DGO) vom 30. 1. 1935 (RGBl I S. 49) wurde die bayerische Gemeindeordnung von 1927 abgelöst. Da die DGO das Zweckverbandsrecht aber nicht regelte, wurde durch die Bayerische Angleichsverordnung zur DGO vom 1. 4. 1935 (GVBl S. 180) das in der Gemeindeordnung von

1927 geschaffene Recht der Zweckverbände im wesentlichen aufrechterhalten (§§ 65 ff.), bis es durch das RZwVG vom 7. 6. 1939 (RGBl I S. 979) abgelöst wurde.

Aus der kurzen historischen Skizze ist ersichtlich, daß es an der Beschäftigung mit der Zweckverbandsmaterie durch den bayerischen Gesetzgeber bis zum RZwVG nicht gemangelt hat. Dennoch ist diesem Institut in Bayern eine größere Popularität versagt geblieben, was sich an Hand der folgenden Zahlen erhärten läßt:

Im Gebiet des Deutschen Reiches bestanden am 31. 3. 1933 15106 Zweckverbände <sup>1)</sup>, in Bayern dagegen nur 107 Zweckverbände <sup>2)</sup>. Bei einer Gesamtzahl von 51944 Gebietskörperschaften in Deutschland war jede Gebietskörperschaft im Durchschnitt 1,2 mal an einem Zweckverband beteiligt <sup>3)</sup>, die bayerische Gebietskörperschaft aber nur 0,08 mal <sup>4)</sup>. Im Jahre 1937 waren in Bayern 109 Zweckverbände festzustellen (davon über 50 % Wasserversorgungs-, Gesundheits- und Wegeverbände), damit betrug die "Gesamtzahl der bayerischen Verbände nur 0,73 % der deutschen Zweckverbände <sup>5)</sup>.

Über die Gründe dieses Mißerfolges zu jener Zeit läßt sich keine eindeutige Klarheit erzielen. Seydel <sup>6)</sup> führt als Möglichkeiten die wenig elastische Gesetzgebung, die zur Verfügung stehende gemeinschaftliche Bürgermeisterei, die Ausbildung größerer finanziell selbständiger Landgemeinden an, bei denen ein Bedürfnis nach überörtlichen Zusammenschlüssen nicht bestehe; dagegen stellt Stumpf <sup>7)</sup> auf das schwerfällige Gründungsverfahren, die problematische Zwangs-bildung und die unklaren Verwaltungs- und Vertretungsvorschriften im bayerischen Zweckverbandsrecht ab.

Die praktischen Auswirkungen des modernisierten RZwVG von 1939 waren wegen der bald eintretenden Kriegsereignisse nicht sehr groß. Nach dem Zusammenbruch von 1945 galt das RZwVG, da es kein überwiegend nationalsozialistisches

---

1) Rothe, Zusammenarbeit, S. 61.

2) Seydel, Zweckverbände, S. 73.

3) So Schöne, Zur Problematik des Zweckverbandsrechts, in: Jahrbuch f. Komm.wissenschaften 1936, 1. Halbjahresband, S. 22 ff., zit. bei Rothe, Zusammenarbeit, S. 61.

4) Seydel, Zweckverbände, S. 72.

5) Seydel, aaO.

6) Seydel, aaO.

7) ZwVG, S. 618 f.

Gedankengut enthielt <sup>8)</sup>, nach den Vorschriften des Grundgesetzes (Art. 123 I i. V. m. Art. 125, 70, 74 GG) als Landesrecht weiter, denn als Teil des Kommunalrechts unterfällt das Zweckverbandsrecht der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Entsprechend bestimmt auch Art. 122 I Nr. 3 der bayerischen Gemeindeordnung vom 25.1.1952 (BayBS I. S. 461) und Art. 110 I Nr. 2 der bayerischen Landkreisordnung vom 16.2.1952 (BayBS I. S. 515) das weitere in Kraft bleiben des RZwVG <sup>9)</sup> von 1939 in Bayern bis zum Erlaß neuer Regelungen.

Da das Zweckverbandsrecht zur Disposition der Landesgesetzgeber stand und eine ländereinheitliche Koordinierung dieser Materie nach erfolglosen Versuchen <sup>10)</sup> nicht mehr zu erwarten war, entschloß man sich, angesichts der stürmischen Entwicklung im ganzen kommunalpolitischen Bereich während der fünfziger und sechziger Jahre, das bestehende Zweckverbandsrecht nicht nur dem geltenden Landesverfassungs- und Kommunalrecht anzupassen, sondern völlig neu zu gestalten und weiterzuentwickeln.

Dementsprechend hat neben den Ländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen auch der Freistaat Bayern in seinem KommZG von 1966 das Zweckverbandsrecht unter dem Gesichtspunkt einer erleichterten und wirksamen kommunalen Zusammenarbeit einer umfassenden Neuregelung unterzogen.

## II. ZWECKVERBANDSARTEN

Die nachfolgenden Erörterungen beschäftigen sich mit dem Recht der kommunalen Zweckverbände nach bayKommZG, wobei der 1. Abschnitt der Darstellung dem Zweckverband allgemeiner Art und der 2. Abschnitt dem Zweckverband besonderer Art, dem Gemeindeaufgabenverband, gewidmet ist.

Während sich am Zweckverband allgemeiner Art neben den Gemeinden und

---

8) Zur Zulässigkeit der Weitergeltung des RZwVG -, vgl. Klüber in HdKW P Bd. I, S. 545; Widtmann, Zweckverbände, S. 5; Seydel, Zweckverbände, S. 105; Scheuler in Stadtetag 1963, 108; Klingshirn, S. 8; VGH Bebenhausen in DRZ 1950, 187.

9) Soweit es mit den Grundsätzen dieser Gesetze nicht in Widerspruch stand.

10) Sowohl der Entwurf des Deutschen Stadtetages zu einem Zweckverbandsgesetz vom 15.8.1947 wie auch die Vorarbeiten der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer im Jahre 1953 (Arbeitskreis III, kommunale Angelegenheiten) blieben ohne Echo, vgl. Theobald, S. 11.

Gemeindeverbänden auch andere Rechtssubjekte des privaten wie öffentlichen Rechts beteiligen können und sich das Tätigkeitsfeld hier auf die Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben schlechthin <sup>11)</sup> erstrecken kann, ist der besondere Zweckverband auf die kreisangehörigen Gemeinden und auf die im Gesetz ausdrücklich aufgezählten Aufgaben beschränkt, denn der Gemeindeaufgabenverband ist von seiner Funktion her auf die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden ausgerichtet.

Der Zweckverband allgemeiner wie besonderer Art läßt sich seinerseits nach der Entstehungsweise in den Freiverband und in den Pflichtverband einteilen, wobei der Gesetzgeber von einer Verbandsbildung auf freiwilliger Basis als dem Regelfall ausgeht und eine zwangsweise Verbandsgründung nur als ultima ratio Lösung ansieht. Neben der unterschiedlichen Art des Zustandekommens ist der Pflichtverband gegenüber dem Freiverband auch dadurch gekennzeichnet, daß ursprüngliche Mitglieder des Pflichtverbandes nur Gebietskörperschaften sein können und daß der Tätigkeitsbereich auf die Durchführung kommunaler Pflichtaufgaben begrenzt ist.

### 1. Abschnitt: Der Zweckverband allgemeiner Art

## III. RECHTSSTELLUNG DER ZWECKVERBÄNDE

### 1. Rechtsnatur

Die rechtliche Qualifizierung des Zweckverbandes gehört seit je her zu den umstrittenen Fragen des Zweckverbandsrechts.

Die Versuche der Literatur, zu einem einheitlichen Begriffsverständnis zu gelangen <sup>12)</sup>, dürfen ebenso als gescheitert angesehen werden wie das Bemühen um

---

11) Mit Ausnahme der Aufgaben, für die sondergesetzliche Verbände bestehen oder gesetzlich vorgesehen sind oder die sonstigen Beschränkungen unterworfen sind.

12) Vgl. z.B. Elleringmann, Begriff und Wesen, S. 125; Schattenfroh, RZwVG, § 1 Anm. 1; Steimle, ZwVG, § 1 Anm. 1; Widtmann, Zweckverbände, S. 7; Klüber, HbKWP Bd. I, S. 545 f.; Seydel, Zweckverbände, S. 11; Helmreich-Widtmann, bayGO, S. 432; Jestaedt, S. 33 ff.

eine alle Zweckverbände umfassende Definition <sup>13)</sup>, die sich in der Kommunalwissenschaft durchgesetzt hätte.

Die Gründe dieses Mißerfolges liegen nicht zuletzt in der Vielfalt der untereinander zersplitterten Zweckverbandsregelungen, in dem Fehlen einer Legaldefinition, der uneinheitlichen Gesetzesterminologie, aber auch in der fortlaufenden Anpassung der Materie an die Bedürfnisse der Praxis. Entsprechend ist daher bei der Bestimmung der Rechtsnatur vom Zweckverband im Sinne des bayKommZG auszugehen.

Der Zweckverband ist zunächst kraft gesetzlicher Festlegung im KommZG <sup>14)</sup> Körperschaft des öffentlichen Rechts, d.h. ein mitgliedschaftlich organisierter, durch staatlichen Hoheitsakt entstandener rechtsfähiger Verband des öffentlichen Rechts, der Aufgaben kommunaler Art unter staatlicher Aufsicht wahrnimmt <sup>15)</sup>. Der öffentlich-rechtliche Status des Zweckverbandes wird durch die Tatsache, daß neben den kommunalen Gebietskörperschaften auch andere Rechtsträger des privaten wie öffentlichen Rechts Verbandsmitglieder sein können, nicht beeinträchtigt; denn der Zweckverband dient primär der Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf der Ebene des öffentlichen Rechts <sup>16)</sup> zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben.

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts und selbständiger Träger mittelbarer Staatsverwaltung <sup>17)</sup> ist der Zweckverband auch juristische Person des öffentlichen Rechts <sup>18)</sup>. Damit kommen dem Zweckverband auch die damit verbundenen Statusrechte zu, d.h. er ist rechts-, geschäfts-, partei-, delikts- und dienstherrnfähig, nach h. M. aber nicht prozeßfähig <sup>19)</sup>.

Mit dem bisher gefundenen Ergebnis ist aber noch keine wesentliche Aussage über die Rechtsnatur des Zweckverbandes verbunden, da sich auch andere öffentlich-rechtliche Verbandsformen unter den genannten Begriffen subsumieren lassen. Zur näheren Klärung seines Wesens und seiner Stellung innerhalb der kommunalen Verbandsformen bedarf es daher einer Abgrenzung zu verwandten Organisationsformen.

13) Dazu Theobald, S. 16 ff.; Lauscher, S. 92 f.; Jestaedt, S. 37 f.; Seydel, S. 11; Wolff, Verw. Recht II, S. 261.

14) Art. 2 III 1; ebenso § 3 S. 1 bwZwVG; § 6 S. 1 hessKGG; § 5 I 1 nwGKG.

15) Forsthoff, Lehrbuch, S. 457.

16) Ähnlich Klüber, HbKWP Bd. I, S. 547.

17) Zum Begriff, Forsthoff, Lehrbuch, S. 436 ff., 444 f., 450 f.

18) Wagener, § 5 RdNr. 1.

19) Zu den Statusrechten näher, Rehm, § 3 RdNr. 5; Becker, HbKWP Bd. I, S. 122.

## 2. Terminologische Abgrenzung

Die herrschende Meinung in der Kommunalwissenschaft geht heute davon aus, daß die Zweckverbände nicht zu den Gebietskörperschaften <sup>20)</sup> zu zählen sind <sup>21)</sup>.

Diese Auffassung wird damit begründet, daß begriffswesentliche Merkmale der Gebietskörperschaft die primäre oder subsidiäre Universalität des Wirkungskreises <sup>22)</sup> und die Gebietshoheit sind, kraft derer das ganze Gebiet und seine Einwohner den Hoheitsrechten dieser Körperschaft unterworfen sind <sup>23)</sup>.

Aufgrund dieser allumfassenden Kompetenz ist die Gebietskörperschaft zur Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung zuständig, die ihr Gebiet betreffen, soweit sich nicht eine Einschränkung aus Gesetz, Gewohnheitsrecht oder der Natur der Sache ergibt.

Dem Zweckverband ist dagegen das Merkmal der Allzuständigkeit nicht zu eigen; denn er kann in seinem Gebiet nicht von sich aus Aufgaben übernehmen, sondern ist auf die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben(bereiche) beschränkt, die ihm von den Verbandsmitgliedern ausdrücklich zugewiesen werden müssen. Als singulärer Zweckschöpfung ist dem Zweckverband kein "territoriales Gebiet zur allseitigen öffentlichen Betreuung zugewiesen" <sup>24)</sup>.

Zum Wesen des Zweckverbandes gehört auch nicht begriffsnotwendig, daß ihm über die Bürger der beteiligten Gemeinden (GV) Herrschaftsrechte zustehen, da ihm das Normsetzungsrecht (Satzungs- und Verordnungsrecht) nicht automatisch zusteht, sondern je nach der Notwendigkeit der zu erfüllenden Verbandsaufgabe von den kommunalen Beteiligten übertragen werden kann.

Aus den genannten Gründen ist der Zweckverband daher keine Gebietskörper-

20) Zum Begriff ausführlich, Hoppe, Gebietskörperschaft und Gemeindeverband, S. 6 ff.

21) Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 179; Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 433; Rehm, § 3 RdNr. 2; Widtmann, Art. 2 Anm. 4; Prandl-Gill., Art. 18 Anm. 1g; Rothe, Zusammenarbeit, S. 67; Theobald, S. 19; Lauscher, S. 94; Gilbert, BayVBl 1967, 41; Schmidt-Bleibtreu, DVBl 1967, 598.

22) Nebinger, Verw. Recht, S. 20; Becker, HbKWP Bd. I, S. 125; Gönnerwein, AÖR 81, 214 (221); Seydel, Zweckverbände, S. 17; Weber, Gutachten, S. 56. - A.A. Hoppe, S. 22 ff. im Anschluß an Elleringmann, Begriff und Wesen, S. 65 ff.

23) Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 58; Klingshirn, S. 18; Helmreich-Widtmann, bayGO, Art. 22 Anm. 1.

24) So treffend, Schattenfroh, RZwVG, § 4 Anm. 1.

schaft. Als zulässig ist es aber zu erachten, den Zweckverband als Personalkörperschaft <sup>25)</sup> <sup>26)</sup> zu qualifizieren, da der Schwerpunkt des Verbandes bei den beteiligten juristischen Personen des öffentlichen Rechts, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, angesiedelt ist.

Einer Klärung bedarf ferner die Frage, ob der Zweckverband als Gemeinde- oder als Kommunalverband anzusehen ist. Über diese beiden Termini konnte in der Vergangenheit kein einheitliches Begriffsverständnis erzielt werden, da sie sich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung gewandelt haben und auch in der Terminologie der Gesetze unterschiedlich verwandt wurden <sup>27)</sup>.

Eine terminologische Zuordnung des Zweckverbandes ist in neuerer Zeit allein in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg vorgenommen worden, wo nach § 5 II 1 nwGKG der Zweckverband ausdrücklich als Gemeindeverband bezeichnet und nach Art. 71 I bwLV der Zweckverband ausdrücklich neben den Gemeindeverbänden aufgeführt wird. Soweit die terminologische Einordnung nicht auf gesetzlicher Basis vorgenommen wurde, wird der Zweckverband als "körperschaftlich organisierter Verband von Kommunkörpern" <sup>28)</sup> heute zu den Kommunalverbänden gezählt <sup>29)</sup>. Hingegen wird der Gemeindeverband in der Kommunalwissenschaft als Gegenbegriff zum Zweckverband verstanden, wobei der Terminus "Gemeindeverband" solchen Verbandstypen zukommen soll, die "regulären, typischen allgemein-kommunalen" Verwaltungszwecken dienen, während die Bezeichnung "Zweckverband" den Verbänden mit singulären, viel-

---

25) Laforet, Dt. Verw. Recht, S. 193; Nebinger, Verw. R., S. 131; Seydel, Zweckverbände, S. 17; Pagenkopf, Kommunalrecht, S. 179; Prandl-Gill., Art. 18 Anm. 1g.

26) Der von Wolff (Verw. Recht II S. 261 (168) geprägte Terminus einer "Bundkörperschaft" erscheint zu eng gefaßt, da er unter diesem Begriff nur solche Körperschaften versteht, deren Mitglieder ausschließlich juristische Personen sind, am Zweckverband sich aber auch andere Rechtssubjekte beteiligen können.

27) Zur hist. Entwicklung u. begriffll. Abgrenzung: Reinfried, Zweckverbände, S. 61 ff.; Neuwiem, ZwV, S. 36 ff.; Schöne, AÖR NF Bd. 30, 1 ff.; Hoppe, S. 34 ff.; Seydel, S. 13 ff.; Jestaedt, S. 34 ff.

28) Klingshirn, S. 20.

29) Vgl. Hoppe, S. 34 f.; Elleringmann, Begriff u. Wesen, S. 92; Seydel, Zweckverbände, S. 13 (17); Prandl-Gill., Art. 18 Anm. 1 f.; Rehm, § 3 RdNr. 3; Theobald, S. 18.

fach atypischen besonderen Verwaltungsfunktionen vorbehalten bleibt <sup>30)</sup>).

Das bayerische KommZG bezieht zur Frage der terminologischen Zuordnung keine direkte Stellung. Daß der Zweckverband im Sinne des KommZG nicht als Gemeindeverband anzusehen ist, ergibt sich aber aus folgenden Erwägungen:

Da das Grundgesetz in Art. 28 II 2 GG auf eine nähere Präzisierung des Begriffs "Gemeindeverband" verzichtet, obliegt dem jeweiligen Landesgesetzgeber die Festlegung, welche höheren Kommunalkörperschaften <sup>31)</sup> als Gemeindeverbände anerkannt werden <sup>32)</sup>. Nach bayerischem Verfassungsrecht (Art. 10 I, II, 12 I, 35 Nr. 10 BV) werden als Gemeindeverbände in Bayern ausschließlich die Landkreise und Bezirke angesehen und dementsprechend findet sich in der bayerischen Gesetzgebung nach 1945 eine strikte begriffliche Trennung <sup>33)</sup> zwischen Gemeinde- und Zweckverbänden.

Darüber hinaus sind die nach bayerischem Recht als Gemeindeverbände anzusehenden Landkreise und Bezirke wegen ihrer unmittelbaren Gebietsbezogenheit <sup>34)</sup> auch Gebietskörperschaften <sup>35)</sup>, eine Wesensart, die den Zweckverbänden aber, wie dargestellt, nicht zukommt. Die Zweckverbände sind auch deshalb keine Gemeindeverbände, weil sie der Struktur nach keine "Zusammenfassung" mehrerer Gemeinden <sup>36)</sup>, kein echter Bestand "aus" oder "von" Gemeinden sind, sondern von Gemeinden (GV) als zusätzliche Verwaltungsträger zur Erfüllung bestimmter Aufgaben geschaffen werden.

30) Hoppe, Gebietskörperschaft und Gemeindeverband, S. 38 ff., 53, 64 f. mit weit. Nachweisen; Köttgen, HbKWP Bd. I, S. 193; Wolff, Verw., Recht II, S. 180 f.

31) Maunz-Dürig, GG, Art. 28 RdNr. 27.

32) Köttgen, HbKWP Bd. I, S. 191.

33) Vgl. z. B. Art. 22 I bayKG i. d. F. der Neubekanntmachung vom 25. 6. 1969 (GVBl. S. 165); § 3 Ziff. 3 der VO über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (BayBS I S. 19); Art. 26 bayVwZVG i. d. F. der Neubekanntmachung vom 11. 11. 1970 (GVBl. 1971, S. 1), wo die Zweckverbände ausdrücklich neben den Gemeindeverbänden aufgeführt sind. Auch spricht das KommZG in Art. 18 I nur von Gemeinden, Landkreisen und Bezirken, die sich zu einem Zweckverband zusammenschließen können und nicht von Gemeinden und Gemeindeverbänden, wie es in § 1 I RZwVG der Fall war.

34) Nach Art. 10 I BV besteht "für das Gebiet" jedes Kreises und jedes Bezirks ein Gemeindeverband.

35) Art. 1 bayLKrO und Art. 1 bayBeZO.

36) Nawiascky-Leusser u. a., BV, Art. 10 RdNr. 5.

Schließlich wäre die Bezeichnung als Gemeindeverband auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil der Zweckverband nicht nur von Gemeinden, sondern auch von anderen kommunalen Aufgabenträgern und sonstigen Rechtssubjekten gebildet werden kann.

Zusammenfassend kann daher zur Rechtsnatur festgestellt werden:

Der Zweckverband im Sinne des bayerischen KommZG ist ein kommunaler Verband von primär kommunalen Aufgabenträgern zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben kommunaler Art.

### 3. Selbstverwaltungsrecht der Zweckverbände

Nach Art. 3 II 2 KommZG verwalten die Zweckverbände ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung.

Das den Zweckverbänden damit eingeräumte Recht der körperschaftlichen Selbstverwaltung<sup>37)</sup> umfaßt sowohl das Recht der eigenverantwortlichen Erfüllung von Aufgaben, die dem Verband aus dem Wirkungskreis der beteiligten Gemeinden (GV) übertragen werden wie auch das Recht, die eigenen Rechtsverhältnisse und das innere Gefüge durch die Verbandssatzung zu regeln und festzusetzen.

Außerordentlich umstritten ist in diesem Zusammenhang, ob das Selbstverwaltungsrecht der Zweckverbände an der verfassungsrechtlichen Garantie des Art. 28 I GG teilnimmt, der Zweckverband wegen Verletzung dieses Rechts die Verfassungsbeschwerde nach § 91 BVerfGG erheben kann und ob dem Zweckverband als möglichem Inhaber von Grundrechten bei deren Verletzung der Weg des § 90 BVerfGG eröffnet ist.

Aus bayerischer Sicht lassen sich diese Fragen leicht beantworten, da aus der Tatsache, daß der Zweckverband im Sinne des KommZG weder als Gemeindeverband noch als Gebietskörperschaft qualifiziert wird, die Folgerung zu ziehen ist, daß der Zweckverband an der institutionellen Absicherung des Art. 28 I GG und am Recht des § 91 BVerfGG nicht teilhaben kann<sup>38)</sup>.

37) Zum Begriff der Selbstverwaltung, vgl. BVerfGE vom 11.11.1960, BVerfGE 11, 266 (274 ff.).

38) Ebenso: Wagner, § 5 RdNr. 2; Klüber, HbKWP, Bd. 1, S. 445; Seydel, Zweckverbände, S. 114; Prandl-Gill., Art. 2 RdNr. 3; Nowaksky-Rehner, BV, Art. 10 RdNr. 11; Schmidt-Bleibtreu, DVBl 1967, 548; Maunz-Sigloch u. a., BVerfGG, § 91 RdNr. 5 mit wert. Nachw.; Theobald, S. 99; Duveneck, S. 97; A. A., Rothe, Zusammenhänge, S. 10; Maunz-Dreyer, GG, Art. 28 RdNr. 27; Rohm, § 3 RdNr. 32 (1965) über kommun. Arbeitsrecht, S. 433; Haug, DÖV 1965, 119 (123).

In der Argumentation wird zuweilen übersehen, daß das Zweckverbandsrecht als Teil des Kommunalrechts zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehört und daß der Zweckverband deshalb und wegen der fehlenden Verankerung seines Selbstverwaltungsrechts in den einzelnen Landesverfassungen <sup>39)</sup> durch einfaches Gesetz ersatzlos abgeschafft <sup>40)</sup> werden könnte.

Auch eine Anwendbarkeit des § 90 BVerfGG kommt für den Zweckverband nicht in Betracht, da er als Träger mittelbarer Staatsverwaltung nicht Inhaber von gegen den Staat gerichteten Grundrechten sein kann <sup>41)</sup>.

#### IV. DIE MITGLIEDER DES ZWECKVERBANDES

Die subjektive Zweckverbandsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit Mitglied eines Zweckverbandes zu sein, besitzen nicht alle Rechtsträger in gleichem Umfang.

Der Kreis der in Betracht kommenden Beteiligten wird vielmehr in uneingeschränkt verbandsfähige Mitglieder (Primärmitglieder) und eingeschränkt verbandsfähige Mitglieder (Sekundärmitglieder) eingeteilt.

##### 1. Primärmitglieder

Unbedingt zweckverbandsfähig sind neben den Gemeinden die Landkreise und Bezirke <sup>42)</sup>, wobei den Gemeinden für ihren Aufgabenbereich kraft gesetzlicher Vorschrift die Verwaltungsgemeinschaften und die Eigentümer gemeindefreier Grundstücke gleichstehen, soweit diese "öffentliche Aufgaben zu erfüllen ha-

---

39) Mit Ausnahme des Art. 71 I bwLV.

40) Für die Auffassung Rehms (aaO), daß der Zweckverband wegen der früheren Garantie des Art. 127 RV auch den Schutz des Grundgesetzes genieße, bestehen keine hinreichend gesicherten Anhaltspunkte. Ebenso muß aus dem föderativen Prinzip heraus seine Argumentation abgelehnt werden, daß es sich bei dem Begriff "Gemeindeverband" insoweit um einen bundesrechtlichen Rechtsbegriff handle, der unabhängig von der landesrechtlichen Terminologie, einheitlich ausgelegt werden müsse.

41) Maunz-Dürig, GG, Art. 19 III RdNr. 29, 30, 37, 38. Wenn die Berufung auf die Grundrechte bereits den Gemeindeverbänden versagt wird, so muß dies erst recht für die Zweckverbände gelten.

42) Art. 18 I KommZG; - nach § 2 I bwZwVG, § 5 I hessKGG die Gemeinden und Landkreise, nach § 4 I nwGKG die Gemeinden und Gemeindeverbände.

ben, die im Gemeindegebiet der der Gemeinde obliegen" 43). Auch bereits bestehenden Zweckverbänden kommt im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit die absolute Zweckverbandsfähigkeit zu 44) mit der Folge, daß es zulässig ist, wenn sich ein Zweckverband ausschließlich aus anderen Zweckverbänden zusammensetzt (sog. Oberzweckverband 45)) und für gleichartige Zweckverbände ein Dachzweckverband errichtet wird.

Da das Tätigkeitsgebiet des Zweckverbandes sich nur auf die Wahrnehmung von Aufgaben erstreckt, die ihm von den kommunalen Rechtsträger zugewiesen werden, kann der Zweckverband ohne die Beteiligung zumindest einer der als Primärmitglieder bezeichneten kommunalen Aufgabenträger begrifflich nicht entstehen 46). Die Primärmitglieder können daher auch als notwendige Beteiligte bezeichnet werden.

## 2. Sekundärmitglieder

Neben den kommunalen Gebietskörperschaften oder den ihnen gleichgestellten Rechtssubjekten können auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Verbandsmitglieder sein, sofern ihre Beteiligung nicht durch für sie geltende Sondervorschriften ausgeschlossen ist 47).

Zu den Sekundärmitgliedern gehören, auch wenn das Gesetz dies nicht ausdrücklich betont, das Land und der Bund, also der Staat 48). Gegen diese Form der staatlichen Teilnahme an der kommunalen Zusammenarbeit dürften keine rechtlichen Bedenken bestehen, da der Staat "auch sonst, nicht zuletzt durch finan-

43) Art. I I Satz 2 bayKommZG.

44) Art. 18 II i. V. m. Art. 1 II KommZG.

45) Die Konstruktion eines Oberzweckverbandes ist zwar wegen der Unübersichtlichkeit der entstehenden Rechtsbeziehungen und der Beschränkung der kommunalen Einflußnahme nicht unbedenklich, dürfte aber zur großzügigen Durchführung größerer Projekte unvermeidbar sein.

46) Dies ergibt sich auch aus der Formulierung des Art. 18 II KommZG ("Neben einer der in Abs. 1 genannten Gebietskörperschaften ..."); ähnlich § 2 II 1 bwZwVG; § 4 II 1 nwGKG.

47) Vgl. Art. 18 II 1 bayKommZG; § 2 II 1 bwZwVG; § 5 II 1 hessKGG; § 4 II 1 nwGKG.

48) Für das bay. KommZG folgt dies zwingend aus Art. 57 I Ziff. 3 a + b KommZG; für das bwZwVG aus § 24 II Nr. 3 ZwVG; für das hessKGG aus § 35 II Nr. 3 KGG; für das nwGKG aus § 29 I Nr. 3 GKG.

zielle Zuwendungen, Einfluß auf die kommunale Betätigung nimmt" 49).

Den Bedürfnissen der Praxis entsprechend <sup>50)</sup>, sind in den Kreis der möglichen Sekundärmitglieder auch die natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts (des BGB und HGB) miteinbezogen worden. Das gesetzgeberische Motiv hierzu war, der deutlichen Bevorzugung von privatrechtlichen Gestaltungsformen entgegen zu treten, den Zweckverband für diese Rechtssubjekte als Aktionsform attraktiver zu gestalten und ihn gegenüber den gemischtwirtschaftlichen Privatrechtsverbänden zu einer echten, öffentlich-rechtlichen Konkurrenzform aufzuwerten.

Aus diesen Gründen wurde auch das in § 3 III RZwVG normierte, die Betreffenden abschreckende Aufnahmeverfahren beseitigt, das eine besondere Zulassung dieser Personengruppe zu einem Zweckverband von einer Ermessensentscheidung des Innenministeriums und der beteiligten Fachministerien abhängig machte und stattdessen die Klausel <sup>51)</sup> eingeführt, daß durch eine Mitgliedschaft dieser Rechtspersonen die Erfüllung der Verbandsaufgaben gefördert und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen dürfen.

Um die Primärmitglieder und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts vor einer Majorisierung durch die privaten Beteiligten zu schützen, werden diese Rechtssubjekte aber einer anderen Einschränkung unterworfen. Denn in Art. 32 I Satz 3 KommZG <sup>52)</sup> ist festgelegt, daß die Stimmen der natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts insgesamt zwei Fünftel der in der Verbandssatzung festgelegten Stimmenzahl nicht erreichen dürfen, es sei denn, daß das Kapital der juristischen Personen des Privatrechts sich ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand befindet. Trotz der oben genannten Erleichterungen spielt der "gemischte" Zweckverband in der Praxis nur eine geringe Rolle, da bei der Privatwirtschaft keine Neigung besteht, sich freiwillig der staatlichen Aufsicht zu unterwerfen, ein "Makel", der den Organisationsformen des Privatrechts nicht anlastet <sup>53)</sup>.

49) So treffend und dazu näher, Rehm, § 2 RdNr. 6.

50) Reinfried, Zweckverbände, S. 75; Schattenfroh, RZwVG, § 3 Anm. 3; Steimle, ZwVG, § 3 Anm. 2; Seydel, S. 107.

51) Art. 18 II 2 KommZG; § 5 II 2 KGG; § 4 II 2 GKG; § 2 II 2 bwZwVG.

52) ebenso § 12 II 3 bwZwVG nach § 15 I 3 nwGKG darf ihre Gesamtstimmenzahl insgesamt die Halfte der in der Verbandssatzung festgelegten Stimmenzahl nicht erreichen.

53) So auch Klüber, HbKWP Bd. I, S. 547; Theobald, S. 31.

### 3. Grenzüberschreitende Zweckverbände

Nach der Regelung des RZwVG konnten Zweckverbände ohne weiteres über die Ländergrenzen hinweg gebildet werden, da die Staatsgewalt der deutschen Länder durch das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30.1.1934 (RGBl I S. 75) beseitigt wurde und das RZwVG daher für das gesamte Reichsgebiet Gültigkeit besaß.

In der Zeit nach 1945 bis zum Inkrafttreten der jeweiligen Landesgesetze zur kommunalen Zusammenarbeit konnten aufgrund des als Landesrecht fortgeltenden RZwVG nur kommunale Körperschaften ein und desselben Landes Mitglieder eines Zweckverbandes sein<sup>54)</sup>.

Angesichts der stürmischen Nachkriegsentwicklung auf dem kommunalpolitischen Sektor wurde dem Bedürfnis der Praxis nach der Möglichkeit von sog. grenzüberschreitenden Zweckverbänden immer größer<sup>55)</sup>. Bestimmte Landesgesetzgeber entschlossen sich daher, die grenzüberschreitenden Zweckverbände kraft positiver Regelung für zulässig zu erklären<sup>56)</sup>. Das KommZG<sup>57)</sup> ermöglicht sowohl die Beteiligung (Mitbegründung oder Beitritt) einer innerhalb Bayerns gelegenen Körperschaft des öffentlichen Rechts an einem außerbayerischen Verband wie auch die Beteiligung außerbayerischer Körperschaften an einem bayerischen Verband. Beide Tatbestände erfordern jedoch eine Genehmigung durch das Staatsministerium des Innern.

Hinsichtlich des verbandsfähigen Personenkreises gibt es beim grenzüberschreitenden Zweckverband keinen Unterschied zu einem "innerländlichen" Zweckverband. Hier wie dort können sich natürliche wie juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts, Zweckverbände, die Länder und der Bund beteiligen.

Da die Hoheitsgewalt eines Landes auf ihr territoriales Gebiet beschränkt ist<sup>58)</sup>, das Zweckverbandsrecht als Teil des Kommunalrechts zur Disposition der Länder steht und dementsprechend durch die Verlagerung von kommunalen Kompetenzen auf einen grenzüberschreitenden Zweckverband die Herrschaftsrechte eines

54) Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 434.

55) Insbesondere dort, wo homogene Ansiedlungs- und Wirtschaftseinheiten durch aufeinandertreffende Ländergrenzen tangiert wurden.

56) So in Art. 18 III bayKommZG; § 4 III nWGKG; § 24 II Nr. 3 bWZwVG.

57) In Art. 18 III S. 1 u. 2 KommZG, dazu ausführlich Prandl-Gill., Art. 18 Anm. 4.

58) Maunz, NJW 1962, 1641 in Fußn. 3.

Landes berührt werden, bedarf die Bildung eines solchen Zweckverbandes eines zwischenstaatlichen Abkommens<sup>59)</sup> der betreffenden Länder, wobei hierzu die Form eines Staatsvertrages benötigt wird, wenn dem grenzüberschreitenden Zweckverband unmittelbare Hoheitsbefugnisse gegenüber Dritten zukommen soll<sup>60)</sup>.

## V. DIE AUFGABEN DES ZWECKVERBANDES

Die Fähigkeit, den Gegenstand der zweckverbandlichen Tätigkeit darzustellen (objektive Zweckverbandsfähigkeit<sup>61)</sup>), kommt nur solchen Aufgaben zu, zu deren Wahrnehmung die Gemeinden, Landkreise und Bezirke berechtigt oder verpflichtet sind<sup>62)</sup>.

Damit scheiden von vornherein alle die Angelegenheiten aus, zu deren Durchführung staatliche Behörden unmittelbar berufen sind, denn dem Zweckverband können nur Aufgaben aus dem kommunalen Wirkungskreis übertragen werden. Für die Zweckverbandsfähigkeit einer Aufgabe spielt es dagegen keine Rolle, ob es sich um Aufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises<sup>63)</sup>, um freiwillige oder Pflichtaufgaben handelt<sup>64)</sup>, da den kommunalen Beteiligten für diese Bereiche die Erfüllungszuständigkeit zukommt.

Aber auch der Kreis der objektiv zweckverbandsfähigen Aufgaben unterliegt noch

---

59) Vgl. hierzu den Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über Zweckverbände und öffentl. -rechtliche Vereinbarungen vom 17.12.1965 (GVBl S. 345). Aufgrund dieses Staatsvertrages schlossen sich z.B. die Städte Friedrichshafen, Ravensburg und Lindau zu dem grenzüberschreitenden Zweckverband "Gasversorgung Oberschwaben" und die Städte Ulm und Neu-Ulm zu einer grenzüberschreitenden Zweckvereinbarung über die Benutzung des Städt. Schlachthofes der Stadt Ulm zusammen.

60) So Schneider, DÖV 1957, 646; derselbe in VVDStRL 1961, Heft 19, S. 10 ff., zu dieser strittigen Frage, vgl. auch Rothe, DVBl 1962, 390; Rehm, § 24 RdNr. 18 ff., Prandl-Gill., Art. 18 Anm. 4 a.E.; Wagner, § 4 RdNr. 10; Haas, AÖR Bd. 78, S. 387 f.; Grawert, DVBl 1971, 485 f.

61) Zum Begriff vgl. Schattenfroh, RZwVG, § 1 Anm. 1 b; Seydel, Zweckverbände, S. 107.

62) Art. 3 I 1 bayKommZG; § 5 I hessKG; § 4 I nwGKG; § 1 S. 1 bwZwVG.

63) Art. 6 II bayGO; Art. 4 II bayLKro; Art. 4 II bayBezO.

64) Widtmann, Zweckverbände, S. 14; derselbe, Art. 18 KommZG Anm. 2. Gönnerwein, Gemeinderecht, S. 434.

gewissen Einschränkungen.

So kann der Zweckverband ebensowenig wie die ihn begründenden Gemeinden (GV) einer unbegrenzten wirtschaftlichen Betätigung nachgehen, sondern unterliegt wie diese den Beschränkungen <sup>65)</sup> der Kommunalgesetze <sup>66)</sup>. Ferner kommt eine Zuweisung von kommunalen Aufgaben an den Zweckverband nicht in Betracht, wenn für diese Angelegenheiten kraft Gesetzes eine ausschließliche Zuständigkeit der Landkreise und Bezirke besteht <sup>67)</sup> 68).

Eine in diesem Zusammenhang in der Literatur umstrittene Frage ist, ob sich zahlreiche oder sämtliche Gemeinden im Gebiet desselben Landkreises zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe <sup>69)</sup>, deren Wahrnehmung aber der Landkreis für sich beansprucht, zu einem Zweckverband zusammenschließen können.

Man wird die rechtliche Zulässigkeit eines solchen Vorhabens danach zu beurteilen haben, ob der Landkreis willens und in der Lage ist, diese Aufgabe als überörtliche und damit als Kreisangelegenheit selbst zu erledigen.

Soweit diese Voraussetzung zutrifft, ergibt sich die Unzulässigkeit des kommunalen Vorgehens nicht nur aus dem Gesichtspunkt der "Kreistreue" und der aus der Verbandsstruktur des Landkreises fließenden Bindung der Gemeinden an ihre Verbandskörperschaft <sup>70)</sup>, sondern auch aus der Überlegung, daß man den Gemeinden über den Umweg der Verbandsbildung sonst gestatten würde, überörtliche Aufgaben (Kreisaufgaben) in Kommunalangelegenheiten zu transformieren mit der Folge, daß man den durch Gesetz und Verfassung zuständig bestimmten Landkreis als überörtlichen Aufgabenträger damit aus den Angeln heben könnte <sup>71)</sup>. Dies muß umso mehr gelten, als nach bayerischem Recht der Landkreis

65) Vgl. Art. 75 ff. bayGO; Art. 63 ff. bayLKrO; Art. 61 ff. bayBezO.

66) Widtmann, Zweckverbände, S. 14; Prandl-Gill., Art. 18 Anm. 1d aa); Rehm, § 1 RdNr. 14.

67) Vgl. Schattenfroh, RZwVG, § 1 Anm. 1b. Klingshirn, S. 35; Widtmann, Zweckverbände, S. 15.

68) So können nach Prandl-Gill., Art. 18 Anm. 1d aa) Gemeinden oder Landkreise zur Errichtung und Unterhaltung eines Nervenkrankenhauses keinen Zweckverband bilden, weil diese Aufgabe kraft Gesetzes ausschließlich den Bezirken obliegt.

69) Z. B. ein Verbandskrankenhaus im Sinne von Art. 51 III Nr. 1 LKrO zu errichten.

70) So Rehm, § 1 RdNr. 19.

71) Im Ergebnis wohl ebenso: Schattenfroh, RZwVG, § 1 Anm. 16; Steimle, ZwVG, § 1 Anm. 3; Prandl-Gill., Art. 18 Anm. 1d aa); Rehm, § 1 RdNr. 19; Widtmann, Zweckverbände, S. 15. - A.A.: Klingshirn, S. 35 im Anschluß an Seydel, Zweckverbände, S. 108.

aufgrund der ihm nicht zustehenden Kompetenz-Kompetenz <sup>72)</sup> eine solch gear- tete Verbandsbildung nicht verhindern könnte, indem er die betreffende Aufga- be an sich zieht.

Soweit die oben genannte Voraussetzung aber nicht vorliegt, bestehen wegen des im Kommunalrecht hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung geltenden Subsidiari- tätsprinzips und wegen des gesetzlichen Auftrags zur Zusammenarbeit <sup>73)</sup> keine Bedenken, diese Aufgaben, soweit sie sich eignen, auch von Zweckverbänden wahrnehmen zu lassen, die sich aus kreisangehörigen Gemeinden zusammenset- zen.

Weiterhin ist eine Verbandsbildung auch dort nicht möglich, wo eine gemeinsa- me Wahrnehmung von Aufgaben oder Befugnissen nach den gesetzlichen Vor- schriften <sup>74)</sup> nicht gestattet oder "der Natur der Sache nach" ausgeschlossen ist. Hierunter fallen beispielsweise, daß dem Zweckverband nicht das Recht übertra- gen werden darf, Steuern zu erheben oder eine eigene Polizei zu errichten <sup>75)</sup>, ferner die Überantwortung von Standesamtsgeschäften <sup>76)</sup> sowie die Übertragung von begriffsnotwendigen, höchstpersönlichen Aufgaben und Rechten der kommu- nalen Gebietskörperschaften, wie z.B. der Organisationshoheit, Organbildung und Vermögensverwaltung <sup>77)</sup>. Neben dem letzteren ergibt sich ein Ausschluß der Natur der Sache nach z.B. auch für den jährlichen Erlaß der kommunalen Haushaltssatzung <sup>78)</sup>, was nicht einem Zweckverband als Aufgabe übertragen werden kann, sondern von der Einzelkörperschaft allein durchzuführen ist. Hier- von zu unterscheiden ist, daß sich die bayerischen kreisangehörigen Gemeinden zur gemeinsamen Erstellung der Jahresrechnung zu einem Gemeindeaufgabenver- band in Gestalt des Rechnungsverbandes <sup>79)</sup> zusammenschließen können.

Schließlich können dem Zweckverband auch solche Aufgaben nicht übertragen

72) Masson, bayKommunalgesetze, Art. 1 LKrO, Anm. 4.

73) Vgl. Art. 51 IV LKrO.

74) Art. 1 IV bayKommZG; ähnlich § 1 S. 2 hessKGG; § 1 S. 2 nwGKG, § 1 S. 2 bwZwVG.

75) Art. 1 V KommZG.

76) Was sich aus § 52 II PStG i. V. m. § 91 III der 1. AVO Z. PStG vom 19.5.1938 (RGBI I S. 533) ergibt.

77) Im Anschluß an Elleringmann, Begriff und Wesen, S. 40 ff. (126), be- zeichnet man diese Aufgaben als sog. kommunale Existenzaufgaben.

78) Schattenfroh, RZwVG, § 1 Anm. 5; Rehm, § 1 ZwVG RdNr. 25; Seydel, Zweckverbände, S. 108.

79) i. S. von Art. 50 I Buchstabe c KommZG.

werden, zu deren Wahrnehmung sondergesetzliche Verbände 80) 81) bestehen oder gesetzlich vorgesehen sind.

Während im RZwVG dem Grundsatz der Spezialität des Aufgabenkreises noch uneingeschränkt Geltung zukam und der Zweckverband daher zutreffend als Träger spezieller Kommunalverwaltung bezeichnet werden konnte 82), ist dieses Prinzip in den gesetzlichen Neufassungen aufgelockert, im bayerischen KommZG sogar beseitigt worden. Denn der Zweckverband ist nicht mehr auf die Erfüllung einer einzigen Aufgabe beschränkt, vielmehr können ihm nach den Gesetzen "einzelne" Aufgaben 83), d. h. mehrere auch unterschiedliche Aufgaben zur Wahrnehmung übertragen werden. Nach Art. 18 I KommZG kann die Zuständigkeit des Verbandes auch durch einen bestimmten Zweck ("... alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben ...") festgelegt sein.

Damit ist die Forderung der Literatur nach einem "Mehrzweckverband" 84), mit dem mehrere unterschiedliche Aufgaben kommunaler Art einheitlich gelöst werden sollen, vom bayerischen Gesetzgeber bereits weitgehend verwirklicht worden, eine Tatsache, aus der die Praxis bisher noch nicht die entsprechenden Konsequenzen gezogen hat, indem sie nämlich die hier gebotene Möglichkeit ausschöpft.

Wenn dem Zweckverband eine Mehrzahl von Einzelaufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen werden können, so darf diese Ermächtigung nicht dazu mißbraucht werden, daß die kommunalen Beteiligten essentielle Aufgaben ihres Wirkungskreises auf den Verband "über-

---

80) Wie z. B. Volksschul-, Berufsschul- und Sonderschulverbände, Bullenhaltungs-, Tierkörperbeseitigungs- und Sparkassenverbände, Wasser- und Bodenverbände.

81) Dagegen können Planungsverbände nach § 4 BBauG direkt als Zweckverbände nach KommZG gebildet werden, vgl. § 4 Abs. 8 BBauG i. V. m. Art. 61 KommZG - eine Möglichkeit, die z. B. der Planungsverband "Äußerer Wirtschaftsraum München" gewählt hat, der mit 128 Gemeinden, sieben Landkreisen um München, dem Bezirk Oberbayern und der Landeshauptstadt München der größte Planungszweckverband in Bayern ist.

82) So Elleringmann, aaO., S. 124.

83) Art. 18 I bayKommZG; § 5 I hessKGG; § 4 I nwGKG.

84) Vgl. z. B. Rothe, Zusammenarbeit, S. 101; Lückert, DVBl 1966, 334; Meyer-Schwickerath, DVBl 1969, 779 ff., bei dem sich sogar ein Satzungsentwurf für diesen Verband findet.

wälzen"; denn dies würde zu einer "Aushöhlung der Selbstverwaltung" <sup>85)</sup> führen und im Ergebnis auf eine unzulässige Selbstaufgabe hinauslaufen. In diesem Zusammenhang ist auch das Erfordernis zu sehen, daß die zu übertragende(n) Einzelaufgabe(n) oder der jeweilige Aufgabenkomplex in der Verbandssatzung genau umrissen und klar abgegrenzt sein muß und daher eine Verbandsgründung für beliebige und künftig festzulegende Aufgaben unzulässig ist <sup>86)</sup>.

## VI. DIE BILDUNG DES ZWECKVERBANDES (FREIVERBAND)

### 1. Der Gründungsvorgang

Das bayKommZG und die anderen modernen Landesgesetze haben die Bildung eines Zweckverbandes auf freiwilliger Basis (Freiverband) gegenüber dem bisherigen Recht erheblich vereinfacht.

Nach den Vorschriften des RZwVG war zur Verbandsbildung ein "zweistufiges Gründungsverfahren" erforderlich. In der ersten Stufe mußten die Beteiligten nach Einigung über die Verbandssatzung gegenüber der zuständigen staatlichen Aufsichtsbehörde eine schriftliche Beitrittserklärung unter Anerkennung der vereinbarten Verbandssatzung abgeben (§ 7 RZwVG). In der zweiten Stufe "beschloß" die zuständige Aufsichtsbehörde die Bildung des Zweckverbandes unter Feststellung der Verbandssatzung (§ 11 RZwVG).

Dagegen sind heute zur Verbandsbildung nur noch drei Gründungserfordernisse notwendig: Die Vereinbarung der Verbandssatzung durch die Beteiligten <sup>87)</sup>, die Genehmigung der Verbandssatzung durch die Aufsichtsbehörde <sup>88)</sup> und die amtliche Bekanntmachung der Verbandssatzung durch die Aufsichtsbehörde <sup>89)</sup>.

Die Beteiligten brauchen somit nicht mehr die Verbandssatzung besonders anzuerkennen und ihren Beitritt zu dem Zweckverband zu erklären, denn beide nach

---

85) Reinfried, Zweckverbände, S. 71; Lauscher, S. 69; Klüber HbKW P Bd. I, S. 547.

86) Vgl. Schattentroh, RZwVG, § 1 Anm. 1b; Widtmann, Zweckverbände, S. 18 f.; Klingshirn, S. 39; Klüber, aaO.

87) Art. 19 I bayKommZG; § 6 I bwZwVG; § 9 I hessKGG; § 9 I 1 nwGKG.

88) Art. 21 I 1 bayKommZG; § 7 I 1 bwZwVG; § 10 I 1 hessKGG; § 10 I 1 nwGKG.

89) Art. 22 I 1 bayKommZG; § 8 I 1 bwZwVG; § 11 S. 1 hessKGG; § 11 I 1 nwGKG.

dem bisherigen Recht erforderlichen Willensäußerungen werden jetzt durch die Vereinbarung der Verbandssatzung ersetzt <sup>90)</sup>, die neben den gesetzlichen Vorschriften die alleinige Grundlage für die Bildung des Zweckverbandes darstellt.

Wenn angesichts der verfassungsrechtlichen Betonung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts es grundsätzlich auch der Initiative der beteiligten Gemeinden (GV) überlassen bleibt, ob sie sich zu einem Zweckverband zusammenschließen wollen und die staatliche Einflußnahme auf die Verbandsbildung entsprechend reduziert wurde, so ist den von den kommunalen Beteiligten getragenen Zweckverbänden doch nicht die Autonomie ihrer eigenen Gründung <sup>91)</sup> verliehen worden, gleichsam als Ausfluß des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens <sup>92)</sup>. Denn einer solchen Gründungsautonomie steht der korporative Status des Zweckverbandes entgegen. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts bedarf der Zweckverband der staatlichen Mitwirkung in Form eines Hoheitsaktes, weil ohne diese Mitwirkung keine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts entstehen kann <sup>93)</sup>.

Außerdem unterliegen die Körperschaften des öffentlichen Rechts nach Art. 55 Nr. 5 BV der Aufsicht der Staatsbehörden. Das setzt aber eine staatliche Mitwirkung bereits beim Entstehen der Körperschaft als dem Ausgangspunkt der Aufsicht voraus <sup>94)</sup>. Zum Entstehungstatbestand des Zweckverbandes als einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gehört daher neben der Vereinbarung auch zwingend die Genehmigung der Verbandssatzung durch die Aufsichtsbehörde als dem erforderlichen Hoheitsakt <sup>95)</sup> und schließlich die amtliche Bekanntmachung.

Der Gründungsvorgang des Freiverbandes nach bayKommZG läßt sich anschaulicher darstellen, wenn die einzelnen Durchgangsstadien der Verbandsbildung in Phasen eingeteilt werden.

a) Zunächst kommt es aufgrund der Initiative eines oder mehrerer der zukünftigen Verbandsmitglieder zu vorbereitenden Gesprächen mit anderen interessier-

---

90) Amtliche Begründung zu Art. 19 KommZG in Ziff. 2.

91) So aber die Forderung von Haug, DÖV 1965, 123.

92) Theobald, S. 42.

93) Tschira, Landkreis 1966, 414; Rehm, § 6 RdNr. 1; Prandl-Gill, Art. 21 Anm. 1; Gilbert, Art. 21 Anm. 1; Rothe, Zusammenarbeit, S. 75.

94) So die Amtl. Begründung zu Art. 21 KommZG in Ziff. 1.

95) Deshalb hat nach Tschira, Landkreis 1966, 414, das KommZG die Anregung, das Bayer. Staatsministerium d. Innern solle im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden Mustersatzungen aufstellen und im Gesetz festlegen, daß bei Vereinbarung einer Mustersatzung eine Anzeige bei der Aufsichtsbehörde genügt, nicht übernommen.

ten Beteiligten, in deren Verlauf der Verbandszweck und die Verbandsmitglieder festgelegt und der Rohentwurf der Verbandssatzung erarbeitet wird <sup>96)</sup>,

b) Dann unterrichten die kommunalen Gebietskörperschaften ihre zuständige Aufsichtsbehörde von den Vorverhandlungen.

c) Nachdem der Rohentwurf in den Vertretungsgremien der Beteiligten beraten und etwaige Ergänzungs- und Änderungswünsche im "Gesamtplenum" der Gründungsmitglieder erörtert wurden, wird im weiteren Verlauf unter rechtlicher Betreuung der Aufsichtsbehörde eine ausgewogene, die Interessen aller Beteiligten zufriedenstellende Endfassung der Verbandssatzung erstellt.

d) Danach wird in den jeweils zuständigen Kollegialorganen der beteiligten Gebietskörperschaften über diese Endfassung Beschluß gefaßt mit dem Tenor, daß zu dem nach der Satzung vorgesehenen Zweck und Inhalt ein Zweckverband gebildet wird, an dem sich die betreffende Körperschaft beteiligt. Im Anschluß daran wird die Verbandssatzung von den gesetzlichen Vertretern der Beteiligten unterschrieben <sup>97)</sup>, womit die "Vereinbarung" wirksam zustandegekommen ist.

e) Die Verbandssatzung wird von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt.

f) Die Aufsichtsbehörde macht die Verbandssatzung und ihre Genehmigung in ihrem Amtsblatt amtlich bekannt mit der Folge, daß der Zweckverband nach Verkündung konstitutive Wirksamkeit erlangt.

Im folgenden soll den einzelnen Gründungserfordernissen wie auch sonstigen mit der Verbandsbildung zusammenhängenden Fragen näher nachgegangen werden.

## 2. Die Vereinbarung der Verbandssatzung

Die Willensübereinstimmung der Gründungsmitglieder zur Errichtung des Zweckverbandes manifestiert sich in der Vereinbarung der Verbandssatzung. Bei der Frage nach der Rechtsnatur dieser "Vereinbarung" gehen die Meinungen in der kommunalen Wissenschaft auseinander.

---

96) Hier dürften die von den Ministerien und kommunalen Spitzenverbänden aufgestellten Satzungsmuster dankbare Aufnahme finden. Generell bietet sich für das Stadium der Vorverhandlungen das Institut der kommunalen Arbeitsgemeinschaft als geeignete Plattform an.

97) Da die betreffende Gebietskörperschaft durch die Unterschrift rechtlich verpflichtet wird, bedarf der Vorgang der Schriftform gem. Art. 38 II I bayGO, Art. 35 II BaLKrO, Art. 33 IV bayBezO.

Die Skala der vom Schrifttum angebotenen Lösungen reicht von einem "öffentlich-rechtlichen Vertrag" <sup>98)</sup>, von einem "Sonderentstehungstatbestand für eine kommunale Satzung höherer Ordnung" <sup>99)</sup>, über einen "korporationsrechtlichen Gesamtsatzungsvertrag" <sup>100)</sup> bis zum "Bestandteil eines Normsetzungsverfahrens" <sup>101)</sup>. Da die verschiedenartige terminologische Zuordnung der Vereinbarung keine praktische Bedeutung hat, braucht dieser primär rechtstheoretischen Frage nicht näher nachgegangen werden.

Richtigerweise wird man aber den Vertragscharakter ebensowenig leugnen können wie die Tatsache, daß die Vereinbarung wegen der Rechtsnormqualität der Verbandssatzung auch wesentlicher Bestandteil eines Rechtsetzungsverfahrens ist, das auf die Errichtung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts abzielt <sup>102)</sup>.

Umstritten ist ferner die Frage der Bindung der Beteiligten an die Vereinbarung, d.h. von welchem Zeitpunkt an die Gründungsmitglieder an ihre Einigungserklärungen gebunden sind. Da die modernen Landesgesetze im Gegensatz zum bisherigen Recht hierzu keine Vorschriften enthalten, wird zum Teil die Auffassung vertreten, daß die Einigungserklärungen bis zur Genehmigung der Verbandssatzung durch die Beteiligten ohne Begründung (frei) widerrufen <sup>103)</sup> werden können, zum anderen wird aus Gründen der "Verbandstreue" und der öffentlich-rechtlichen Bindungswirkung der Erklärungen eine freie Widerrufbarkeit abgelehnt <sup>104)</sup>. Sinnvollerweise wird man eine Widerrufsmöglichkeit bis zur Genehmigung dann anzunehmen haben, wenn die Beteiligten eine Widerrufs- oder Rücktrittsklausel vereinbart haben oder wenn entsprechend der Kündigung aus wichtigem Grund diese Voraussetzungen bei einem Beteiligten vorliegen <sup>105)</sup>.

---

98) So Rothe, Zusammenarbeit, S. 74; derselbe in DVBl 1962, 391. Stern, Verw. Arch. Bd. 49 (1958), S. 147; Bullinger, Vertrag u. Verwaltungsakt, S. 73 f.; Hauelsen, DVBl 1961, 830; Schön-Schneider, § 9 KGG, RdNr. 4.

99) Haug, DÖV 1965, 123.

100) Salzwedel, Grenzen, S. 33 ff. (36).

101) Rössler, Verwaltungspraxis, 1956, 275.

102) Ebenso Gilbert, BayVBl 1967, 41; derselbe, Art. 19 KommZG, Anm. 1; Rehm, § 6 RdNr. 4.

103) So z.B. Wagener, § 9 GKG, RdNr. 6.

104) Schön-Schneider, § 9 KGG, RdNr. 4.

105) Ähnlich Schön-Schneider, § 9 KGG, RdNr. 4; Rehm, § 6 bwZwVG, RdNr. 10.

### 3. Der Inhalt der Verbandssatzung

Bei der Normierung des Verbandssatzungsinhaltes hatte der Gesetzgeber mehreren Gesichtspunkten Rechnung zu tragen.

Zunächst sollte es den Zweckverbänden ermöglicht werden, ihre Verbandssatzung möglichst kurz und übersichtlich zu halten, um über dieses erleichternde Moment auch eine raschere Einigung der Beteiligten und damit eine zügigere Verbandsbildung herbeizuführen. Andererseits war zu berücksichtigen, daß die Verbandssatzung doch so sorgfältig und umfassend wie möglich ausgearbeitet sein sollte, um künftige Streitigkeiten unter den Verbandsmitgliedern vermeiden zu können. Schließlich war auch an die Verschiedenartigkeit der verbandlichen Tätigkeit zu denken, die nicht von vornherein durch zu enge Umschreibung unnötig erschwert werden durfte.

In Art. 20 des bayKommZG sind diese Überlegungen zu einer gelungenen Synthese verarbeitet worden; denn der bayerische Gesetzgeber beschränkt den zwingend vorgeschriebenen Inhalt (Mußinhalt) der Verbandssatzung auf wenige Mindestanforderungen, aus denen die Wesenselemente des jeweiligen Zweckverbandes hervorgehen, stellt aber die sonstigen Regelungen zur Disposition der Beteiligten (Kanninhalt)<sup>106</sup>) und gewährt damit den Spielraum, der erforderlich ist, damit das Organisationsstatut den Erfordernissen des Verbandszweckes angepaßt werden kann.

Darüber hinaus können auch solche Regelungen Inhalt der Verbandssatzung sein, über die das KommZG keine Vorschriften enthält, insbesondere solche, die für den Zweckverband und seine Rechtsverhältnisse zu den Verbandsmitgliedern von Bedeutung sind<sup>107</sup>).

### 4. Die Genehmigung der Verbandssatzung

Da die Bildung kommunaler Zusammenschlüsse, entsprechend dem Gedanken des Selbstverwaltungsrechts, grundsätzlich nicht unmittelbar von einem staatli-

---

<sup>106</sup>, Ähnlich auch § 9 II nwGKG - dagegen sehen § 6 II bwZwVG und § 9 II hessKKG nur einen Mußinhalt mit weitgefaßtem Punktecatalog vor. Zum Muß- und Kanninhalt im einzelnen, vgl. den Wortlaut des Art. 20 bayKommZG.

<sup>107</sup>, Ähnlich Rehm, § 6, RdNr. 14 - dagegen kann in der Verbandssatzung nicht die Rechtstellung der Beteiligten untereinander festgelegt werden, da hierzu ein zusätzlicher Vertrag erforderlich ist. Vgl. Prandl-Gill., Art. 20 Anm. 3; Widtmann, Art. 20 Anm. 3.

chen Gründungsakt ausgehen soll<sup>108)</sup>, ist an die Stelle der staatlichen Gründung des Freiverbandes nach dem RZwVG heute die staatliche Genehmigung<sup>109)</sup> getreten, auf die wegen des korporativen Status der Zweckverband nicht verzichtet werden konnte,

Eine erhebliche Änderung gegenüber dem bisherigen Recht ist auch darin zu sehen, daß das KommZG den Beteiligten einen Rechtsanspruch<sup>110)</sup> auf Erteilung der Genehmigung zugesteht, allerdings unter der Voraussetzung, daß durch den Zweckverband Aufgaben des eigenen Wirkungskreises wahrgenommen werden<sup>111)</sup> und daß die gesetzlichen Versagungsgründe<sup>112)</sup> nicht vorliegen. Versagungsgründe im Sinne des Gesetzes liegen dann vor, wenn die Verbandsbildung "unzulässig" ist, ihr "Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen" oder die "Satzung den gesetzlichen Vorschriften nicht entspricht" und schließlich, wenn eine gesetzlich erforderliche, "besondere Genehmigung" von der zuständigen Fachbehörde voraussichtlich versagt wird. Auch wenn die Genehmigung der Verbandsatzung durch die Aufsichtsbehörde als Bestandteil eines Rechtssetzungsverfahrens zu qualifizieren ist, daß auf die Errichtung eines neuen Verwaltungsträgers mit Herrschaftsrechten auch gegenüber Dritten hinausläuft, so ist doch der Staatshoheitsakt der Aufsichtsbehörde im Verhältnis zu den Verbandsmitgliedern unzweifelhaft Verwaltungsakt<sup>113)</sup>, da hiermit der Rechtsstatus der Beteiligten verändert wird.

Da gegen die Entscheidung der Aufsichtsbehörde somit der Weg zu den Verwaltungsgerichten offensteht und den Beteiligten unter den genannten Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Genehmigung zusteht, dürfte im Falle einer Ablehnung die Verpflichtungsklage in Gestalt der sog. Versagungsgegenklage der zutreffende Rechtsbehelf sein. Hierbei ist von den Gerichten der

108) Amtl. Begrdg. zu Art. 21 KommZG in Ziff. 1.

109) Art. 21 I 1 bayKommZG; § 7 I 1 bwZwVG; § 10 I 1 hessKGG; § 10 I 1 nwGKG.

110) Dies ergibt sich aus der Formulierung des Art. 21 I 2 KommZG ("Die Genehmigung kann nur versagt werden, wenn..."); ebenso, aber mit positiver Formulierung, § 7 I 2 bwZwVG; dagegen räumt das hessKGG und das nwGKG den Beteiligten keinen Rechtsanspruch ein.

111) arg. e contr. Art. 21 I 3 KommZG.

112) Vgl. Art. 21 I 2 und 21 II bayKommZG; ähnlich §§ 7 I 2 und 7 II bwZwVG.

113) Ebenso Gilbert, Art. 21 KommZG Anm. 1; Prandl-Gill., Art. 21 KommZG Anm. 2; Rehm, § 7 ZwVG, RdNr. 3 mit weit. Nachw.; ferner Rothe, Zusammenarbeit, S. 75; Theobald, S. 52; Badura, DÖV 1963, 568 (569) mit weit. Nachw.

Frage nachzugehen, ob die Aufsichtsbehörde das Vorliegen der gesetzlichen Versagungsgründe zu Recht angenommen hat, denn bei diesen Versagungsgründen handelt es sich um Rechtsbegriffe, deren Anwendung im Verwaltungsgerichtsweg überprüft werden kann <sup>114)</sup>).

Soweit aber durch den Zweckverband Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrgenommen werden, steht den Beteiligten kein Rechtsanspruch zu, da die Aufsichtsbehörde nach "Anhörung" <sup>115)</sup> der Fachaufsichtsbehörde über die Genehmigung "nach pflichtgemäßem Ermessen" entscheidet <sup>116)</sup>. Entsprechend ist die Aufsichtsbehörde bei ihrer Prüfung hier nicht auf eine bloße Rechtskontrolle beschränkt, sondern kann die Genehmigung auch aus reinen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus versagen, soweit sie nicht willkürlich oder sachfremd entscheidet oder das ihr eingeräumte Ermessen mißbraucht oder die Grenzen ihres Ermessens überschreitet. Demzufolge können die Verbandsmitglieder in diesem Aufgabenbereich die Entscheidung der Aufsichtsbehörde nur im Rahmen des § 114 VwGO überprüfen lassen.

Wird die Genehmigung von der Aufsichtsbehörde erteilt, so ist deren Rechtswirksamkeit von der Rechtswirksamkeit der Vereinbarung getrennt zu beurteilen. Zwischen beiden herrscht keine Art von Akzessorität im positiven wie im negativen Sinne, d. h. die Genehmigung setzt ihrerseits eine rechtswirksame Vereinbarung voraus und heilt nicht mögliche Mängel der Vereinbarung <sup>117)</sup>, andererseits zieht die Fehlerhaftigkeit der Vereinbarung nicht die Nichtigkeit der Genehmigung nach sich.

## 5. Die amtliche Bekanntmachung

Die letzte Voraussetzung für das Entstehen des Zweckverbandes ist die amtliche Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung durch die Auf-

---

114) Prandl-Gill., Art. 21 KommZG, Anm. 3 mit weit. Nachw.

115) Aus der Terminologie des Gesetzes ergibt sich, daß es sich hierbei um eine bloße Ordnungsvorschrift handelt - anders dagegen der Wortlaut des § 7 I 3 bwZwVG (".... im Einvernehmen ...."), hier stellt die Nichteinhaltung der fachaufsichtlichen Stellungnahme einen Verfahrensmangel dar, vgl. Rehm, § 7 RdNr. 10.

116) Art. 21 I 3 KommZG; ähnlich § 7 I 3 bwZwVG.

117) Rehm, § 7 ZwVG, RdNr. 4; Gilbert, Art. 21 KommZG, Anm. 1.

sichtsbehörde in deren Amtsblatt <sup>118)</sup>).

Eine amtliche Bekanntmachung ist deshalb erforderlich, weil der Verbandssatzung Rechtssatzcharakter <sup>119)</sup> zukommt und weil aus rechtsstaatlichen Gründen die durch die Verbandsbildung bedingten Zuständigkeitsveränderungen der Allgemeinheit zur Kenntnis gebracht werden müssen <sup>120)</sup>. Aus letzterem Grunde sollen auch die beteiligten Gebietskörperschaften ihrerseits auf die Bekanntmachung der Verbandssatzung und ihrer Genehmigung hinweisen <sup>121)</sup>. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit den damit verbundenen rechtlichen Fähigkeiten, erhält der Zweckverband erst am Tage nach der Bekanntmachung, sofern nicht in der Verbandssatzung ein späterer Zeitpunkt für das Entstehen des Zweckverbandes festgelegt ist <sup>122)</sup>. Damit ist nach dem Willen des Gesetzgebers ein rückwirkendes Entstehen des Zweckverbandes ausgeschlossen, da in der Verbandssatzung kein früherer, vor der Bekanntmachung liegender Zeitpunkt für das Entstehen bestimmt werden kann.

Die zur wirksamen Verbandsbildung vorgeschriebene Reihenfolge Genehmigung - Bekanntmachung ist zwingend einzuhalten, denn soweit die Verbandssatzung vor der Genehmigung bekannt gemacht wird, ist diese Bekanntmachung rechtsunwirksam <sup>123)</sup>, so daß die Satzung zusammen mit der Genehmigung erneut bekannt gemacht werden muß.

Wenn mit der amtlichen Bekanntmachung der letzte Teil des Rechtsetzungsverfahrens abgeschlossen und der Zweckverband als neuer Aufgabenträger zu Rechtswirksamkeit gelangt ist, so ist in diesem Zusammenhang die Frage zu stellen, welchen Einfluß mögliche Fehler <sup>124)</sup> bei der Verbandsbildung auf den Bestand des Zweckverbandes haben und wie die Rechtshandlungen des fehlerhaften Zweck-

118) Art. 22 I 1 bayKommZG; vgl. auch § 8 I 1 bwZwVG; § 11 I 1 nwGKG; unklar dagegen § 11 S. 1 hessKGG, aus dessen Wortlaut nicht eindeutig hervorgeht, durch wen und in welcher Form die Bekanntmachung durchzuführen ist.

119) Amtl. Begrd. zu Art. 22 KommZG in Ziff. 1. Rehm, § 3 ZwVG, RdNr. 1.

120) Ähnlich Prandl-Gill., Art. 22 KommZG, Anm. 1.

121) Art. 22 II bayKommZG; § 11 I 2 nwGKG - die Hinweispflicht des KommZG ist reine Ordnungsvorschrift ("...sollen,...").

122) Art. 22 I 2 bayKommZG; § 8 II 1 bwZwVG; § 11 II nwGKG, § 11 S. 2 HessKGG.

123) bayVGh vom 14.1.1959, BayVB1 1959, 93; hessVGh vom 13.1.1961, KStZ 1961, 243.

124) Zu denken ist an Verfahrensfehler und Rechtsverstoße jeder Art, z.B. hinsichtlich der Vereinbarung, des Inhalts der Vereinbarung, der Genehmigung.

verbandes rechtlich zu beurteilen sind.

Zunächst ist danach zu differenzieren, ob die Rechtsakte des Zweckverbandes vor oder nach seiner Entstehung vorgenommen werden.

Im Gründungsstadium vor der amtlichen Bekanntmachung ist der zukünftige Zweckverband als ein zivilrechtliches Rechtsgebilde <sup>125)</sup> anzusehen, das über eine korporationsrechtliche Verfassung, nämlich über die vereinbarte und genehmigte Verbandssatzung, verfügt. Für außenstehende Dritte und damit für den Rechtsverkehr entbehrt dieses Gebilde aber eines durch die amtliche Bekanntmachung gesetzten Rechtsscheins, der seinerseits die Vermutung für eine wirksam entstandene juristische Person mit entsprechenden Kompetenzen beinhaltet. Mangels Rechtsschein kann daher der im Rechtsverkehr mit dem Zweckverband zusammentreffende Dritte keinen Vertrauensschutz geltend machen.

Daher sind die vom im Entstehen begriffenen künftigen Zweckverband, seinen Organen oder sonstigen im Namen des Verbandes vorgenommenen hoheitlichen und damit öffentlich-rechtlichen Maßnahmen <sup>126)</sup> mangels Kompetenz und "Rechtsscheins" als unwirksam und zwar als ex tunc nichtig anzusehen. Dagegen sind auf die privatrechtlichen Rechtshandlungen des Gründungszweckverbandes die von der Literatur und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur "Vorgesellschaft" <sup>127)</sup> entsprechend anzuwenden. Soweit daher der Zweckverband zu rechtlicher Entstehung gelangt, gehen Rechte und Verbindlichkeiten des Gründungsverbandes rückwirkend ohne besonderen Übertragungsakt auf den endgültigen Zweckverband über, gelangt er nicht dazu, so treffen die Rechte und Pflichten diejenigen, die im Namen des Zweckverbandes tätig geworden sind <sup>128)</sup>.

Zu einer anderen Beurteilung der in Frage stehenden Rechtsvorgänge kommt man, wenn die Verbandssatzung und ihre Genehmigung amtlich bekannt gemacht worden sind.

Zum einen Teil wird die Auffassung vertreten <sup>129)</sup>, daß der amtlichen Bekannt-

125) Weber, BayVBl 1958, 174, Schön-Schneider, § 11 KGG, RdNr. 1.

126) Satzungen, Verordnungen, Verwaltungsakte.

127) bzw. zum "Vorverein" da der Zweckverband in diesem Vorstadium als nichtrechtsfähiger Verein zu behandeln ist, so Weber, aaO. - A.A. Rehm, § 8 ZwVG, RdNr. 12, aber wohl zu Unrecht, da nichtrechtsfähige Gebilde des öffentlichen Rechts im öffentlichen Recht nicht anerkannt werden.

128) Im bisherigen Ergebnis ebenso Widtmann, Art. 22 KommZG, Anm. 3; Prandl-Gill., Art. 22 KommZG, Anm. 4; Rehm, § 8 ZwVG, RdNr. 10 ff.

129) Prandl-Gill., Art. 22 KommZG, Anm. 3.

machung für die Entstehung des Zweckverbandes als einer Körperschaft des öffentlichen Rechts konstitutive Wirkung zukommt, so daß der Zweckverband ungeachtet möglicher Gründungsmängel zur rechtlichen Entstehung gelangt, weil aufgrund des durch "die Bekanntmachung hervorgerufenen Rechtsscheins ein überwiegendes öffentliches Interesse des Staates und der Verbandsmitglieder an eindeutigen und klaren Rechts- und Organisationsverhältnissen in der öffentlichen Verwaltung besteht" und "außenstehende Dritte in ihrem Vertrauen auf die rechtliche Existenz des Zweckverbandes geschützt" werden müßten<sup>130)</sup>. Hiernach sind sämtliche Rechtshandlungen des "fehlerhaften" Zweckverbandes bis zur Auflösung voll wirksam<sup>131)</sup>.

Zum anderen Teil findet sich die Meinung<sup>132)</sup>, daß bei wesentlichen Gründungsmängeln der Zweckverband im Rechtssinne trotz amtlicher Bekanntmachung nicht entstehen kann. Diese Auffassung sieht sich aber genötigt, die privatrechtlichen Rechtsakte wegen des auch hier anerkannten Rechtsscheingedankens über die Konstruktion eines "faktischen Zweckverbandes" rechtlich fortleben zu lassen, während sie die hoheitliche Tätigkeit des fehlerhaften Zweckverbandes in nur anfechtbare Verwaltungsakte und nichtige Rechtsnormen zerlegt<sup>133)</sup>.

Obgleich nicht zu verkennen ist, daß die letztere Lösung die bessere dogmatische Qualität in sich trägt, ist sie doch wegen der Unübersichtlichkeit ihrer Regelung für die Praxis wenig geeignet. Außerdem werden hier die Interessen Dritter im Rechtsverkehr mit dem Zweckverband nicht genügend berücksichtigt und ein starkes Moment der Unsicherheit in die Verbandsbildung hineingetragen.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist daher die zuerst genannte Auffassung zu bevorzugen, wonach der fehlerhafte Zweckverband durch die Bekanntmachung zunächst zu Rechtswirksamkeit gelangt.

Schon wegen der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV GG ist es den Beteiligten aber möglich, Verfahrensfehler oder sonstige Rechtsverstöße bei der Verbandsbildung vor den Verwaltungsgerichten zu rügen und den fehlerhaften Zweckverband mit Klage zu beseitigen.

---

130) Prandl-Gill., aaO. im Anschluß an bayVGH vom 11.11.1955, BayVBl 1956, 279.

131) Unter der Voraussetzung, daß die amtliche Bekanntmachung von der zuständigen Aufsichtsbehörde ordnungsgemäß vorgenommen wurde, da andernfalls wegen des fehlenden Vertrauensschutzes alle Rechtsakte nichtig sind.

132) Rehm, § 8 ZwVG, RdNr. 5 (6).

133) Rehm, aaO., RdNr. 6-9.

Analog der von der Judikatur zur Auflösung von juristischen Personen des Privatrechts entwickelten Grundsätze, wird man aber keine Nichtigkeit der Verbandsbildung mit Rückwirkung (*ex tunc*) zulassen können, sondern wegen der oben genannten Gründe nur eine Beseitigung mit Wirkung für die Zukunft (*ex nunc*) zulassen dürfen <sup>134)</sup>.

## 6. Der Ausgleich von Vor- und Nachteilen

Bei der Bildung des Zweckverbandes kann der Fall auftreten, daß einzelnen Verbandsmitgliedern wirtschaftliche Vor- und Nachteile erwachsen, die eines gerechten Ausgleichs bedürfen <sup>135)</sup>. Das Gesetz sieht als spezielle Möglichkeit hierzu den Abschluß einer Ausgleichsvereinbarung auf freiwilliger Basis unter den Beteiligten vor und zwar, wie sich aus der identischen Formulierung der Gesetze <sup>136)</sup> ergibt, außerhalb ("neben") der Verbandssatzung. Da die Ausgleichsvereinbarung nur die Rechte und Pflichten der Verbandsmitglieder untereinander festlegt und gegenüber Dritten somit keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfaltet, entbehrt sie, im Gegensatz zur Vereinbarung der Verbandssatzung, jeglichen rechtsnormativen Charakters.

Ihrer Rechtsnatur nach ist die Vereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag <sup>137)</sup> anzusehen. Dementsprechend steht den an der Vereinbarung Beteiligten bei Streitigkeiten aus diesem Vertragsverhältnis der Weg zu den Verwaltungsgerichten offen, wobei die Leistungs- und Feststellungsklage als geeignete Rechtsbehelfe in Betracht kommen <sup>138)</sup>.

Die Abmachungen haben sich aber inhaltlich auf den Ausgleich von Vor- und

<sup>134)</sup> So bereits schon Widtmann, Zweckverbände, S. 40; sich hier anschließend Klingshirn, S. 57, Prandl-Gill, , Art. 22 Anm. 3; vgl. auch BVerwG vom 9.5.1958, DÖV 1958, 899 (902).

<sup>135)</sup> z. B. dann, wenn vorhandene Einrichtungen eines Beteiligten vom Zweckverband übernommen oder dem Verband zur Benutzung überlassen werden, wobei das Verbandsmitglied die betreffende Einrichtung auch weiterhin auf seine Kosten unterhält; zu weiteren Beispielen vgl. Rehm, § 9 ZwVG, RdNr. 1.

<sup>136)</sup> Art. 28 I 1 bayKommZG; § 9 bwZwVG; § 12 S. 1 hessKGG; § 12 S. 1 nwKGG.

<sup>137)</sup> So bereits schon Schattenfroh, RZwVG, § 12, Anm. 2; für das neue Recht, Rehm, § 9 ZwVG, RdNr. 3; Prandl-Gill, , Art. 28 KommZG, Anm. 1; Wagener, § 12 GKG, RdNr. 1.

<sup>138)</sup> Ebenso Wagener, aaO.; Rehm, aaO., RdNr. 8.

Nachteilen zu beschränken, die sich aus der Bildung des Zweckverbandes ergeben, Mehr- oder Minderbelastungen einzelner Verbandsmitglieder, die aus der Tätigkeit des Zweckverbandes, d. h. von seiner Aufgabenerfüllung herrühren, sind nicht über die Vereinbarung, sondern über die Verbandsumlage (bei der Gestaltung des Umlegungsschlüssels<sup>139)</sup>) auszugleichen. Die Abmachungen der Beteiligten bedürfen der Schriftform und der Anzeige gegenüber der Aufsichtsbehörde<sup>140)</sup>. Im Gegensatz zum bisherigen Recht ist eine Bestätigung der getroffenen Regelung durch die Aufsichtsbehörde nicht mehr erforderlich.

Kommt zwischen den Beteiligten keine Einigung über die Ausgleichsvereinbarung zustande, so kann die Aufsichtsbehörde als unparteiische Schlichtungsstelle auf Antrag sämtlicher Beteiligter die gegensätzlichen Interessenlagen durch einen öffentlich-rechtlichen Schiedsvertrag regeln<sup>141)</sup>.

## VII. AUFGABEN- UND BEFUGNISÜBERGANG<sup>142)</sup>

Im Zeitpunkt der Entstehung des Zweckverbandes gehen die Erfüllungszuständigkeit für die in der Verbandssatzung bezeichneten Aufgaben sowie die damit zusammenhängenden hoheitlichen Befugnisse ipso iure von den Verbandsmitgliedern auf den Zweckverband über<sup>143)</sup>.

Da hierzu kein besonderer Übertragungsakt von Seiten der Beteiligten benötigt wird, handelt es sich um eine Kompetenzverlagerung kraft Gesetzes mit der Folge, daß die bisherigen Aufgabenträger aus ihrer Pflicht zur Aufgabenerfüllung entlassen und - mangels sachlicher Zuständigkeit - sich jeder wie auch immer gearteten eigenen Tätigkeit auf diesem Gebiet zu enthalten haben. Verfolgt ein Verbandsmitglied dennoch die den Zweckverband übertragenen Aufgaben allein weiter, so liegt hierin ein Verstoß gegen die in der Verbandssatzung festgeleg-

139) Widmann, Art. 28 KommZG, Anm. 4.

140) Art. 28 I 2 KommZG.

141) Vgl. Art. 28 II 1 bayKommZG; § 12 S. 2 nwGKG.

142) Da hinsichtlich des Übergangs von Aufgaben und Befugnissen, des Satzungs- und Verordnungsrechtes, die Regelungen des KommZG zum Zweckverband weitgehend mit denen zur Übertragungszweckvereinbarung übereinstimmen, kann daher größtenteils auf das unter § 3 zu V und VII Gesagte verwiesen werden.

143) Art. 23 I bayKommZG, § 8 I I hessKGG - dagegen sprechen § 4 I bwZwVG und § 6 I nwGKG nur vom Übergang der Aufgaben. Der Übergang einzelner befugnisse kann aber in der Verbandssatzung ausgeschlossen werden, vgl. Art. 23 III KommZG, § 8 II hessKGG.

ten Mitgliedschaftspflichten<sup>144)</sup>, die den Zweckverband zu einem Vorgehen gegen dieses Mitglied berechtigt. Darüber hinaus dürften die von dem betreffenden Mitglied vorgenommenen Rechtshandlungen wegen fehlender Sachbefugnis ohnehin unwirksam sein<sup>145)</sup>. Schon dieses kleine Problem läßt erkennen, wie wichtig es ist, daß die dem Zweckverband überantworteten Aufgaben, bzw. Aufgabenkomplexe, einer genauen Abgrenzung und Umschreibung in der Verbandsatzung erfahren, damit Mißverständnisse und Streitigkeiten hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung vermieden werden können.

Auch wenn dem Zweckverband die ausschließliche Sachbefugnis wie auch Verantwortung zur Durchführung der Aufgabe zukommt, so ändert dies doch nichts an dem Charakter der übertragenen Aufgabe als einer Angelegenheit des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises, als einer freiwilligen oder Pflichtaufgabe.

Soweit dem Zweckverband gesetzliche Pflichtaufgaben übertragen werden, geht damit auch die gesetzliche Pflicht zur Erfüllung derselben auf den Zweckverband über, so daß die Aufsichtsbehörde hier nicht mehr die einzelnen Verbandsmitglieder, sondern nur noch den Zweckverband in Anspruch nehmen kann<sup>146)</sup>; dagegen obliegt bei den freiwilligen Aufgaben nur den Verbandsmitgliedern das Recht, vom Zweckverband die Erfüllung dieser Aufgaben zu verlangen, da jener nach der Verbandsatzung gegenüber den Mitgliedern hierzu verpflichtet ist.

Die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen hat nicht zur Folge, daß Sach-einrichtungen, Anlagen oder sonstige bewegliche und unbewegliche Einzelge-genstände, die bisher zur Aufgabenerfüllung gedient haben, kraft Gesetzes auf den Zweckverband übergehen<sup>147)</sup>. Sieht die Verbandsatzung vor, daß vorhandene Vermögensgegenstände der Beteiligten auf den Zweckverband übertragen werden sollen, so bedarf es dazu wegen der Bestimmungen des BGB gesonderter Einzelübertragungsakte. Unter steuerrechtlichen Gesichtspunkten und um künftigen Auseinandersetzungsschwierigkeiten vermögensrechtlicher Art bei der Verbandsauflösung aus dem Wege zu gehen, erscheint es sinnvoll, wenn der Zweckverband mit dem jeweils besitzenden Beteiligten nur einen Gestattungsvertrag abschließt, wonach dem Verband Gebrauch und Nutzung der Einrichtung einge-

144) Widtmann, Zweckverbände, S. 41; Schattenfroh, RZwVG, § 2 Anm. 1; Steimle, ZwVG, § 2 Anm. 1 ff.

145) Im Ergebnis ebenso, Rehm, § 4 ZwVG, RdNr. 1.

146) Schattenfroh, RZwVG, § 2 Anm. 1.

147) So die h. M., vgl. Widtmann, Zweckverbände, S. 41; Klüber, HbKWP Bd. I, S. 556; Rehm, § 4 ZwVG, RdNr. 7; Schön-Schneider, § 8 KGG, RdNr. 6; Prandl-Gill., Art. 23 KommZG, Anm. 1. - A.A. ohne Begründung, Wolff, Verw. Recht II, S. 265.

räumt wird <sup>148)</sup>. Dies gilt natürlich nur dann, soweit der betreffende Verbandszweck keine Übereignung von Anlagen oder sonstigen Gegenständen erforderlich macht.

Kernstück der dem Zweckverband zukommenden Hoheitsbefugnisse ist das ihm vom Gesetzgeber ausdrücklich zugestandene Satzungs- und Verordnungsrecht <sup>149)</sup>, soweit dieses Recht in der Verbandssatzung nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird <sup>150)</sup>.

Dies bedeutet - im Gegensatz zur früheren Regelung des § 6 III RZwVG, wonach Satzungen nur aufgrund besonderer gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden konnten - <sup>151)</sup> daß der Zweckverband anstelle der ihm angehörenden kommunalen Gebietskörperschaften oder Zweckverbände, d.h. soweit diese selbst zum Normerlaß gesetzlich zuständig wären, allgemein Satzungen und Verordnungen für das übertragene Aufgabengebiet und seinen Geltungsbereich erlassen kann.

Macht der Zweckverband von dem ihm eingeräumten Normsetzungsrecht Gebrauch, so sind seine Satzungen und Verordnungen amtlich bekannt zu machen <sup>152)</sup>, um den davon Betroffenen eine eindeutige Kenntnisaufnahme zu ermöglichen. Zur weiteren Unterrichtung der Bürger der beteiligten Gebietskörperschaften sollen auch die kommunalen Beteiligten zusätzlich in ihren eigenen Amtsblättern oder in der sonst für die Bekanntmachung ihrer Satzungen vorgesehenen Weise auf die Rechtsnormen des Zweckverbandes hinweisen <sup>153)</sup>.

Soweit das KommZG für den Erlass von Satzungen und Verordnungen keine speziellen Vorschriften enthält, gelten subsidiär die entsprechenden Vorschriften des Kommunalrechts <sup>154)</sup>, bzw. für den Verordnungserlaß die des bayLSTVG <sup>155)</sup>.

---

148) Ähnlich Rehm, aaO.

149) Zu einer besseren und wirksameren Aufgabenerfüllung hat der bayerische Gesetzgeber - im Gegensatz zu allen anderen gesetzlichen Neuregelungen - dem Zweckverband in Ergänzung des Satzungsrechts auch das Verordnungsrecht zugebilligt, vgl. Art. 23 II bayKommZG, im Gegensatz zu § 5 III bwZwVG, § 8 I 2 hessKGG; § 8 IV nwGKG.

150) Art. 23 III bayKommZG; § 8 II hessKGG.

151) Außer, daß Verbandsmitglieder ausschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände waren.

152) In Gestalt der in Art. 25 I KommZG aufgeführten Bekanntmachungsarten.

153) Art. 25 II KommZG.

154) Über Art. 27 I KommZG insbes. die Vorschriften der bayGO, LKrO oder BezO.

155) Über Art. 27 II KommZG insbes. Art. 12 ff. und Art. 48 ff. bayLSTVG.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob mit dem Übergang der Aufgabe auf den Zweckverband auch automatisch ein außer Kraft treten der hierauf bezogenen, bereits früher erlassenen Rechtssätze der bisherigen Aufgabenträger verbunden ist <sup>156)</sup>.

Das Gesetz schweigt sich in dieser Frage aus. Im neueren Schrifttum und dazu einhellig die Auffassung vertreten <sup>157)</sup>, daß man bei der Neugründung von Zweckverbänden solange von einer Weitergeltung des bisherigen Ortsrechts auszugehen habe, bis der Zweckverband als ausschließlich Berechtigter die alten Rechtsnormen aufhebe und neue erlasse, da sonst ein "rechtliches Vakuum" <sup>158)</sup> entstehe.

Das tragende Argument dieser Ansicht liegt außerdem in dem Vergleich des Rechtszustandes bei Eingriffen in den Bestand oder das Gebiet von Gemeinden. Wenn bei diesen, den essentiellsten aller Statusänderungen, schon das bisherige Ortsrecht zunächst weitergelte, so müsse dies erst recht für den weniger einschneidenden Fall der bloß partiellen Kompetenzverlagerung gelten <sup>159)</sup>.

Aus Praktikabilitätsgründen wird auch hier die Meinung vertreten, daß das einschlägige Ortsrecht bis zum Erlaß von einheitlichen Satzungen und Verordnungen durch den Zweckverband zunächst weitergilt.

Eine Weitergeltung kommt jedoch dann nicht in Betracht, wenn eine kommunale Gebietskörperschaft einem bereits bestehenden Zweckverband beitrtritt, der seinerseits entsprechende Rechtsnormen bereits erlassen hat. Denn hier erstrecken sich die vom Zweckverband erlassenen Rechtssätze vom Zeitpunkt des Beitritts bzw. des Aufgabenübergangs kraft Gesetzes auch auf das Gebiet der beitretenden Gemeinde (GV), so daß die kommunalen Rechtsnormen gleichzeitig gegenstandslos werden <sup>160)</sup>.

Die Mitgliedschaft in einem Zweckverband läßt sonstige Beteiligungen der Verbandsmitglieder an Unternehmen (z.B. Gesellschaften des BGB oder HGB) oder Verbänden (z.B. Wasser- und Bodenverbände), die der gleichen oder einer ähnlichen Aufgabe dienen wie der Zweckverband, unberührt <sup>161)</sup>. Wegen der sonst

156) So z.B. Neuwiem, ZwV, S. 149; Schulz, S. 54.

157) Klingshirn, S. 44; Rehm, § 4 ZwVG, RdNr. 8; Prandl-Gill., Art. 23 KommZG, Anm. 2; Schön-Schneider, § 8 KGG, RdNr. 8.

158) Rehm, aaO.

159) So Rehm, aaO.; ebenso Prandl-Gill., aaO.

160) Vgl. die Fundstelle Nr. 112/1971 u. bayVGH vom 12.6.1970, unveröffentlicht, auszugsweise in "Die Fundstelle", aaO., S. 191.

161) § 4 II 1 bwZwVG; § 8 III 1 hessKGG; § 6 II 1 nwGKG - für das bayKommZG vgl. amtliche Begründung zu Art. 23 KommZG in Ziff. 3.

auf tretenden schwierigen Rechtsfolgen <sup>162)</sup> hat der Gesetzgeber davon abgesehen, mit dem Beitritt zu einem Zweckverband diese anderen Beteiligungen zu löschen oder auf den Zweckverband übergehen zu lassen.

Andererseits kann es aber gerade der Zweck der Verbandsgründung sein, derartige Beteiligungen zu übernehmen <sup>163)</sup>. In diesem Fall sind die einzelnen Verbandsmitglieder verpflichtet, die entsprechenden Rechtsgeschäfte und Verwaltungsmaßnahmen vorzunehmen, um ihre Beteiligungen auf den Zweckverband zu übertragen <sup>164)</sup>.

### VIII. DER PFLICHTVERBAND

In Anlehnung an die Vorschrift des § 15 RZwVG sehen die einzelnen Landesgesetze <sup>165)</sup> neben der grundsätzlich freiwilligen Verbandsbildung auch die Bildung eines Zweckverbandes gegen den Willen der Beteiligten durch staatliche Anordnung, den sog. Pflichtverband, vor, der allerdings - im Gegensatz zum bisherigen Recht - nur noch zur Durchführung von kommunalen Pflichtaufgaben gebildet werden darf.

Vom Freiverband unterscheidet sich der Pflichtverband wesensmäßig nicht, wohl aber durch die Art seines Zustandekommens und hinsichtlich des beteiligungsfähigen Personenkreises. Denn er verdankt seine rechtliche Existenz nicht einer freiwilligen Vereinbarung der Verbandssatzung durch die Gründungsmitglieder und einer Genehmigung und Bekanntmachung der Satzung durch die Aufsichtsbehörde, sondern einer einseitigen Verfügung der Aufsichtsbehörde in Gestalt der von ihr erlassenen Verbandssatzung. Der beteiligungsfähige Personenkreis ist nicht wie beim Freiverband bewußt weit gefaßt, sondern nach Maßgabe des Art. 3 II KommZG auf kommunale Gebietskörperschaften <sup>166)</sup> als den ursprüngli-

162) Insbesondere könnten komplizierte Auseinandersetzungen, Vermögensnachteile und Schadensersatzforderungen entstehen.

163) Hierzu näher, Rehm, § 4 ZwVG, RdNr. 14; Schön-Schneider, § 8 KGG, RdNr. 10; Wagener, § 6 GKG, RdNr. 3.

164) Vgl. Art. 23 IV KommZG; § 4 II a bwZwVG; § 8 III 2 hessKGG; § 6 II 2 nwGKG.

165) Vgl. Art. 29 bayKommZG; § 10 bwZwVG; § 13 hessKGG; § 13 nwGKG.

166) Und denen nach Art. 1 I 2 KommZG gleichgestellten Rechtssubjekten.

chen <sup>167)</sup> Mitgliedern beschränkt. Da die formellen und materiellen Voraussetzungen für die Bildung eines Pflichtverbandes die gleichen wie die zum Abschluß einer Pflichtvereinbarung sind, kann daher auf das zur Pflichtvereinbarung Gesagte verwiesen werden <sup>168)</sup>.

Ebenso wie beim Freiverband kann sich auch beim Pflichtverband die Notwendigkeit eines Ausgleichs von Vor- und Nachteilen ergeben. Hier kann die Aufsichtsbehörde, sofern sie einen Ausgleich für erforderlich hält, die betreffenden Verbandsmitglieder zum Abschluß einer solchen Vereinbarung auffordern und ihnen hierfür eine angemessene Frist setzen. Können sich die Beteiligten über eine Ausgleichsvereinbarung nicht einigen, so regelt die Aufsichtsbehörde den Ausgleich <sup>169)</sup> durch Verwaltungsakt, den die Betroffenen mit Klage vor den Verwaltungsgerichten angreifen können.

Neben der Bildung eines Pflichtverbandes sieht das Gesetz auch die Möglichkeit eines sog. Pflichtanschlusses vor, d.h. eine kommunale Gebietskörperschaft kann gegen ihren Willen unter den für die Bildung eines Pflichtverbandes geltenden Voraussetzungen an einen bereits bestehenden Zweckverband angeschlossen werden <sup>170)</sup>, wobei es hier keine Rolle spielt, ob es sich um einen Frei- oder Pflichtverband handelt. Bei dem zwangsweisen Anschluß eines Beteiligten zu einem Freiverband kommt es zu einem sog. Mischzweckverband, bei dem der Zweckverband im Verhältnis zu dem Zwangsmitglied Pflichtverbandscharakter erhält, im Verhältnis zu den Gründungsmitgliedern aber Freiverband bleibt <sup>171)</sup>.

Dem Pflichtverband kommt in der bayerischen Praxis keine große Bedeutung zu, da es - soweit bekannt ist - seit dem in Kraft treten des KommZG noch zu keinem Zwangszusammenschluß dieser Art gekommen ist. Dennoch ist die rechtliche Existenz dieses Instituts gerechtfertigt, weil es als drohendes Damoklesschwert des Staates gegenüber uneinsichtigen kommunalen Aufgabenträgern eingesetzt werden kann und im übrigen zu verhindern hilft, daß aus Gründen des

<sup>167)</sup> Nach Bildung des Pflichtverbandes können auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts oder öffentlichen Rechts dem Verband als Mitglieder beitreten, sog. nachträgliche Mitglieder; vgl. Prandl-Gill., Art. 29 KommZG, Anm. 4 a.E.

<sup>168)</sup> Vgl. die unter § 3 zu IX 1) gemachten Ausführungen.

<sup>169)</sup> Vgl. Art. 28 II 1 bayKommZG, § 10 III 2 bwZwVG; § 13 IV hessKGG; § 13 IV nwKGG.

<sup>170)</sup> Vgl. Art. 29 III bayKommZG und § 13 I hessKGG.

<sup>171)</sup> Hierzu und zum Pflichtausschluß allgemein: vgl. Lorenz, BayVBl 1968, 266 f.; Prandl-Gill., Art. 29 KommZG, Anm. 6; Schön-Schneider, § 13 KGG, RdNr. 4.

öffentlichen Wohls dringend erforderliche Gemeinschaftsprojekte am kommunalen Einzelwiderstand scheitern.

## IX. VERFASSUNG UND VERWALTUNG DES ZWECKVERBANDES

### 1. Allgemeines zur Organisation

Nach dem RZwVG war die Ausgestaltung der Verfassung und Verwaltung der Zweckverbände weitgehend einer Regelung in der Verbandssatzung überlassen, so daß den Zweckverbänden bei der Festlegung ihrer inneren Verhältnisse eine große Entscheidungsfreiheit zukam. Lediglich in den "Richtlinien" der §§ 25 und 26 RZwVG wurde erklärt, daß die Verfassung der Zweckverbände mit überwiegend hoheitlichen Aufgaben der Verfassung der Gemeinden angeglichen, die Verfassung der Zweckverbände mit überwiegend wirtschaftlichen Aufgaben dem handelsrechtlichen Gesellschaftsrecht angepaßt werden sollte.

Dagegen enthalten die gesetzlichen Neuregelungen und insbesondere das bayKommZG detaillierte Bestimmungen zur Verfassung und Verwaltung der Zweckverbände, die aber häufig dispositiven Charakter tragen, damit der Entscheidungsspielraum der Verbandsmitglieder nicht zu stark eingeengt und eine auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestellte Organisation der Zweckverbände vereinbart werden kann<sup>171a)</sup>. Als juristische Person des öffentlichen Rechts ist der Zweckverband nur durch seine "Organe" willens- und handlungsfähig, Alle von diesen Organen vorgenommenen, privatrechtlichen wie hoheitsrechtlichen Rechtshandlungen werden ebenso wie sonstige Realakte, Beschlüsse und Willenserklärungen dem Zweckverband als "eigene" zugerechnet, wobei die Organe aber nicht wie bei der Stellvertretung "für" oder "an Stelle" des Zweckverbandes handeln, sondern im Rahmen der ihnen zustehenden Kompetenzen den Zweckverband selbst repräsentieren<sup>172)</sup>.

Die einzelnen Landesgesetze unterscheiden heute zwischen notwendigen und fakultativen Organen.

Notwendig, d.h. gesetzlich vorgeschriebene<sup>173)</sup> Organe eines Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung als das Kollegialorgan und der aus ihrer Mitte

171a) Schön, Gemeindetag 1970, 40; Gilbert, BayVB1 1967, 43.

172) So Rehm, § 11 ZwVG, RdNr. 1 mit weit. Nachw.; im Anschluß hieran auch Prandl-Gill., Art. 30 KommZG, Anm. 1.

173) Art. 30 S. 1 bayKommZG; § 11 I bwZwVG; § 14 S. 1 hessKGG; § 14 nwGKG.

gewählte Verbandsvorsitzende <sup>174)</sup> als das Einzelorgan. Hierbei ist es im Gegensatz zum früheren Recht gleichgültig, ob dem Zweckverband eine überwiegend hoheitliche oder wirtschaftliche Zielrichtung zukommt, da sich die genannten Organe ungeachtet der in Betracht kommenden Verbandsaufgaben zu konstituieren haben. Die vom RZwVG für die Hoheitsverbände angestrebte monokratische Organisationsform, d.h. die Verwaltung eines Zweckverbandes unter ausschließlicher Verantwortung eines einzelnen Leiters (sog. Führer- oder Einmannprinzip), wurde beseitigt, da diese den Prinzipien des geltenden Kommunalverfassungsrechts widerspricht, wonach die Verfassung und Verwaltung einer kommunalen Körperschaft nach demokratischen Grundsätzen ausgerichtet sein muß <sup>175)</sup>.

Neben den notwendigen Organen lassen die Gesetze auch die Konstituierung von fakultativen Organen, insbesondere die Bildung von Ausschüssen zu, wobei die Bezeichnung dieser weiteren Organe von der jeweiligen Formulierung des Landesgesetzgebers abhängt.

So kann in Baden-Württemberg neben beratenden und beschließenden Ausschüssen als weiteres Organ ein "Verwaltungsrat" <sup>176)</sup>, in Hessen "ein mit Aufsichtsratsbefugnissen ausgestattetes Gremium, die Einsetzung eines oder mehrerer Geschäftsführer mit und ohne Organstellung" <sup>176)</sup>, in Bayern <sup>177)</sup> ein "Verbandsausschuß" <sup>178)</sup> und weitere beschließende Ausschüsse <sup>179)</sup>, insbesondere

---

174) In NW trägt der Verbandsvorsitzende die Dienstbezeichnung "Verbandsvorsteher" und in Hessen die eines "Verbandsvorstandes".

175) Ähnlich, Klingshirn, S. 71; Tschira, Landkreis 1966, 415; Rehm, § 11 ZwVG, RdNr. 3; Rothe, Zusammenarbeit, S. 81; Prandl-Gill., Art. 30 Anm. 1. - A.A. Seydel Zweckverbände, S. 116, wonach das Leiterprinzip dem Grundsatz einer demokratischen Kommunalverwaltung nicht widerspricht. Vgl. auch § 11 II bwZwVG und dazu näher Rehm, § 11 ZwVG, RdNr. 4 ff.

176) Vgl. § 14 S. 2 hessKGG und dazu näher, Schön-Schneider, § 14 KGG, RdNr. 2 ff.

177) Vgl. Art. 30 S. 2 bayKommZG.

178) Der vor allem für Zweckverbände mit wirtschaftlicher Zielsetzung oder für Verbände mit zahlreichen Mitgliedern zur Entlastung der Verbandsversammlung in Betracht kommt, so die amtl. Begrddg. zu Art. 30 KommZG in Ziff. 2.

179) Z.B. ein Personal- oder Rechnungsprüfungsausschuß, dazu näher Prandl-Gill., Art. 30 KommZG, Anm. 2b.

ein Werkausschuß<sup>180)</sup> gebildet werden, wobei das Gesetz auf Einzelheiten über die Zusammensetzung, Bestellung, Zuständigkeit und Auflösung dieser weiteren Organe verzichtet und diese einer näheren Regelung in der Verbandssatzung überläßt.

## 2. Die Organe im einzelnen

### a) Die Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung ist das Hauptorgan des Zweckverbandes und entspricht ihrem Charakter nach dem Gemeinderat oder Stadtrat. Sie ist das oberste willensbildende Organ wie auch das beschließende Organ des Zweckverbandes<sup>181)</sup> und ist daher für alle wesentlichen Entscheidungen zuständig.

Nach dem Vorbild von Gemeinderat, Kreistag und Bezirkstag besteht die Verbandsversammlung aus dem Verbandsvorsitzenden und den übrigen Mitgliedern der Verbandsversammlung<sup>182)</sup>, die von den einzelnen Verbandsmitgliedern bestellt werden. Um die in der Praxis häufiger zu beobachtende Verwechslung von Verbandsmitgliedern mit Mitgliedern der Verbandsversammlung auszuschalten<sup>183)</sup>, bezeichnet das bayKommZG letztere als "Verbandsräte", woran im folgenden festgehalten wird.

Unter den Verbandsräten unterscheidet man allgemein zwischen "geborenen" und "gekorenen" Verbandsräten. Als geborene Verbandsräte bezeichnet man solche, die bereits kraft ihres Amtes als gesetzliche Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften der Verbandsversammlung angehören<sup>184)</sup> und als gekorene die sonstigen von den Verbandsmitgliedern gewählten Verbandsräte.

Stellvertreter der geborenen Verbandsräte sind die nach den jeweiligen Kommu-

---

180) Der sich z.B. dann empfiehlt, wenn die Verbandstätigkeit primär den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens umfaßt.

181) Rothe, Zusammenarbeit, S. 81; Theobald, S. 65.

182) Art. 32 I 1 KommZG.

183) Amtl. Begrdg. zu Art. 31 KommZG in Ziff. 1.

184) Dies sind nach Art. 32 II 1 KommZG der 1. Bürgermeister, der Landrat und der Bezirkstagspräsident - ähnlich, § 12 III 1 bwZwVG.

nalgesetzt vorgesehenen allgemeinen Stellvertreter<sup>185)</sup>, die Stellvertreter der gekorenen Verbandsräte werden durch die (kollegialen) Beschlußorgane der Gebietskörperschaften bestellt<sup>186)</sup>. Eine Untereinander-Stellvertretung der Verbandsräte ist nach dem gesetzlichen Wortlaut ausgeschlossen<sup>187)</sup>.

Da die Verbandsversammlung entsprechend ihrem Charakter als Kollegialorgan eine Mitgliedervertretung darstellt, muß jedes Verbandsmitglied durch mindestens einen Verbandsrat vertreten sein<sup>188)</sup>.

Wie die Zusammensetzung der Verbandsversammlung im einzelnen zu erfolgen hat, insbesondere die Aufschlüsselung der Sitz- und Stimmenverteilung<sup>189)</sup>, bleibt der Regelung in der Verbandssatzung überlassen. Die Dispositionsfreiheit der Verbandssatzung ist aber hinsichtlich der Sitz- und Stimmenverteilung durch zwingende gesetzliche Bestimmungen eingeschränkt.

Einmal dürfen die Stimmen von natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts, sofern diese am Zweckverband beteiligt sind, insgesamt zwei Fünftel der in der Verbandssatzung festgelegten Stimmenzahl nicht erreichen<sup>190)</sup>, damit die kommunalen Interessen durch ein Übergewicht von privaten Beteiligten nicht beeinträchtigt werden können. Zum anderen kann die Verbandssatzung nur alternativ eine Mehrfachvertretung (d.h. einzelne oder alle Verbandsmitglieder entsenden mehrere Vertreter in die Verbandsversammlung) oder ein Mehrfachstimmrecht (d.h. die Vertreter einzelner Verbandsmitglieder haben

---

185) Art. 32 II 1 2, HS KommZG. Nach Art. 32 II 2 KommZG besteht aber für die jeweilige Gebietskörperschaft die Möglichkeit, mit Zustimmung der geborenen Verbandsräte und ihrer Stellvertreter an deren Stelle auch andere Personen, z.B. kommunale Bedienstete, zu Verbandsräten zu bestellen, die demnach nicht notwendig einem kommunalen Kollegialorgan als Mitglied anzugehören brauchen.

186) Vgl. Art. 32 III 1 i.V.m. § 32 II 3 KommZG.

187) Art. 32 III 2 KommZG.

188) Art. 32 I 2 bayKommZG; vgl. auch § 12 II 1 bwZwVG; § 15 II 1 hessKGG; § 15 I 2 nwGKG - natürliche Personen brauchen keinen Vertreter zu entsenden, sondern können selbst Mitglied der Verbandsversammlung sein, Rehm, § 12 ZwVG, RdNr. 4.

189) In Anlehnung an die Verbandsumlage werden hier die Steuerkraft, Einwohnerzahl, Nutzen, Umfang der Beteiligung u.ä. als geeignete Maßstäbe in Betracht kommen.

190) Art. 32 I 4 KommZG (außer das Kapital von jur. Personen des Privatrechts befindet sich ganz überwiegend in öffentl. Hand) - ähnlich § 12 II 3 bwZwVG.

ein mehrfaches Stimmrecht) zulassen <sup>191)</sup>. Außerdem darf die Verbandssatzung nicht vorsehen, daß die Stimmen mehrerer Vertreter eines Verbandsmitgliedes uneinheitlich abgegeben werden können <sup>192)</sup>.

Das im bisherigen Zweckverbandsrecht stark umstrittene Problem, ob einem Verbandsmitglied gegenüber den von ihm entsandten Verbandsräten ein Weisungsrecht zukommt <sup>193)</sup>, hat im bayKommZG insofern eine positive Klärung erfahren, als nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes die Verbandsmitglieder ihre Verbandsräte anweisen können, wie sie in der Verbandsversammlung abzustimmen haben <sup>194)</sup>.

Für diese Entscheidung des bayerischen Gesetzgebers war die Tatsache maßgebend, daß der Zweckverband trotz seiner eigenen Rechtspersönlichkeit ein Instrument der Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften ist, so daß die Verbandsräte als Vertreter ihrer Gebietskörperschaften in erster Linie verpflichtet sind, die Interessen ihrer Entsendungskörperschaft wahrzunehmen und dementsprechend die Willensbildung des Zweckverbandes zu beeinflussen haben. Außerdem sollte durch die Möglichkeit eines imperativen Mandats eine zu eigenständige Politik der Zweckverbände verhindert werden, da man sonst die Befürchtung hegte, daß diese über ihren eigentlichen Zweck hinaus zu einer Art eigener Gebietskörperschaften mit eingeschränktem Aufgabengebiet werden könnten <sup>195)</sup>. Ohne die entsprechende Einflußmöglichkeit der Verbandsmitglieder auf das oberste Beschlußorgan, würde - so treffend Schön-Schneider <sup>196)</sup> - der Verband ein von den Verbandsmitgliedern völlig losgelöstes Eigenleben führen können, das ihrer Verantwortlichkeit für die Verbandsaufgabe nicht entspricht.

---

191) Art. 32 I 3 1. HS KommZG; § 12 II 2 bwZwVG. Gegen den ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes ("nur") läßt Prandl-Gill., Art. 32 KommZG Anm. 2, offensichtlich auch eine Kombination von Mehrfachvertretung und Mehrfachstimmrecht zu.

192) Vgl. Art. 32 I 3 2. HS KommZG.

193) Vgl. dazu die Darstellung bei Theobald, S. 70 ff.; Seydel, Zweckverbände, S. 118 ff.

194) Art. 32 V 1 bayKommZG. Auch § 12 IV bwZwVG billigt den Verbandsmitgliedern ein Weisungsrecht zu, für das hessKGG und das nwGKG wird es allgemein angenommen, vgl. Schön-Schneider, § 15 KGG, RdNr. 5; Wagener, § 15 GKG, RdNr. 4; ferner Rothe, DVBl 1962, 385 (391).

195) Amtl. Begrdg. zu Art. 32 KommZG in Ziff. 4.

196) § 15 KGG, RdNr. 5 - zu beachten ist auch das Argument von Seydel, S. 119, wonach dieses Ergebnis eine höchst unerfreuliche psychologische Wirkung bei den betroffenen Gemeinden hätte.

Haben Verbandsräte entgegen der Weisung ihrer Entsendungskörperschaft abgestimmt, so berührt dies die Gültigkeit des Beschlusses der Verbandsversammlung nicht <sup>197)</sup>, da die Weisung nur Rechtswirkungen im Innenverhältnis zwischen den Verbandsmitgliedern und ihren Verbandsräten begründet. Verstöße gegen eindeutige Weisungen können aber Schadensersatzansprüche nach BGB, dienststrafrechtliche Folgen und Abberufungen nach sich ziehen.

Entsprechend dem kommunalen Charakter der Zweckverbände sind alle Verbandsräte, also auch der Verbandsvorsitzende und sein Stellvertreter, ehrenamtlich tätig <sup>198)</sup>.

Zur Einberufung der Verbandsversammlung und deren Beschlußfähigkeit, enthält das bayKommZG präzise Einzelregelungen <sup>199)</sup>, so daß auf deren Erörterung verzichtet werden kann.

Im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen hat sich der Gesetzgeber in Bayern zu einer generalklauselartigen Zuständigkeitsregelung und zu einem fest umrissenen Mindestzuständigkeitenkatalog für die Verbandsversammlung ausgesprochen. Denn nach Art. 35 I KommZG ist die Verbandsversammlung für alle Aufgaben zuständig, für die nicht eine andere Zuständigkeit besteht. Diese kann sich aus dem KommZG selbst, der Verbandssatzung oder aus besonderen Beschlüssen der Verbandsversammlung ergeben, wonach ein anderes Organ (der Verbandsvorsitzende, der Verbandsausschuß, ein anderer beschließender Ausschuß) oder der Geschäftsleiter zur selbständigen Entscheidung zuständig ist. Nach Art. 35 II KommZG kommen der Verbandsversammlung aber zehn gesetzlich festgelegte Mindestzuständigkeiten zu, die weder durch die Verbandssatzung noch durch besondere Beschlüsse, der Verbandsversammlung entzogen und einem anderen Organ oder dem Geschäftsleiter zur Entscheidung übertragen werden können.

Die anderen modernen Landesgesetze verzichten auf eine unmittelbare Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Verbandsversammlung und überlassen die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den einzelnen Organen einer Regelung in der Verbandsversammlung, um den Verbandsmitgliedern bei der organisatorischen Gestaltung des Zweckverbandes möglichst freie Hand zu lassen <sup>200)</sup>. Danach ist auch hier anzunehmen, daß die Zuständigkeitsvermutung "im Zweifel"

---

197) Art. 32 V 2 KommZG.

198) Art. 31 I 1 bayKommZG; § 12 V 1 bwZwVG; § 17 I hessKGG; § 17 I 1 nwGKG.

199) In Art. 33 und 34 KommZG.

200) So Rothe, Zusammenarbeit, S. 82; Rehm, § 12 ZwVG, RdNr. 1.

bei der Verbandsversammlung liegt <sup>201)</sup>, da die Gesetze selbst jeweils zwingende Zuständigkeiten <sup>202)</sup> für die Verbandsversammlung enthalten und von ihr als dem "obersten Organ" bzw. dem "Hauptorgan" sprechen.

#### bb) Der Verbandsvorsitzende

So wie die Verbandsversammlung ähnlich dem Gemeinderat das oberste Willensbildungs- und Beschlußorgan des Zweckverbandes ist, so ist der Verbandsvorsitzende ähnlich dem ersten Bürgermeister das oberste Exekutivorgan des Verbandes mit den damit verbundenen Funktionen <sup>203)</sup>.

So vertritt er kraft Gesetzes den Zweckverband nach außen, bereitet die Beratungsgegenstände der Verbandsversammlung vor und führt in ihr den Vorsitz, leitet die Verbandsverwaltung, vollzieht die Beschlüsse der Verbandsversammlung und erledigt in eigener Zuständigkeit alle Angelegenheiten, die nach der Gemeindeordnung kraft Gesetzes dem ersten Bürgermeister zustehen, also insbesondere die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie dringliche Geschäfte <sup>204)</sup>.

Als gesetzlicher Vertreter ist der Verbandsvorsitzende Erklärungsorgan des Verbandes gegenüber Dritten im Rechtsverkehr. Er gibt die Willenserklärungen für den Zweckverband ab und nimmt solche für ihn entgegen <sup>205)</sup>. Seine Vertretungsmacht kann weder durch die Verbandssatzung noch durch Beschlüsse der Verbandsversammlung mit Wirkung für den Rechtsverkehr beschränkt werden <sup>206)</sup>. Die von ihm abgegebenen Erklärungen binden den Zweckverband auch dann, wenn sie den in der Verbandsversammlung gefaßten Beschlüssen zuwiderlaufen <sup>207)</sup>.

Weiterhin führt der Verbandsvorsitzende die Dienstaufsicht über die Dienstkräfte des Zweckverbandes, ist Dienstvorgesetzter der Beamten und Behördenvorstand

---

201) Theobald, S. 67 mit näherer Begründung.

202) Vgl. für das nwGKG, die Aufzählung bei Wagener, § 15 GKG, RdNr. 16 (7 zwingende Punkte!!!); vgl. auch Rehm, § 12 bwZwVG, RdNr. 2 (3); Schön-Schneider, § 15 KGG, RdNr. 1.

203) Vgl. Art. 37 I u. II bayKommZG; ferner § 13 I u. II bwZwVG; § 16 hessKGG; § 16 II nwGKG.

204) Art. 37 II KommZG i. V. m. Art. 37 bayGO.

205) Schön-Schneider, § 16 KGG, RdNr. 4.

206) Ähnlich Schön-Schneider, aaO.; Rehm, § 13 ZwVG, RdNr. 5; Gilbert, Art. 37 KommZG Anm. 1; Wagener, § 16 GKG, RdNr. 6.

207) Seydel, Zweckverbände, S. 121 in Fn. 48 mit weit. Nachw.

im Sinne der laufbahnrechtlichen Vorschriften und ist zuständig für die Einstellung und Entlassung von Arbeitern 208).

Zur Unterstützung des Verbandsvorsitzenden bei den laufenden Verwaltungsgeschäften bietet das KommZG, als Novum im Zweckverbandsrecht, die Möglichkeit der Einrichtung einer Geschäftsstelle mit einem Geschäftsleiter an der Spitze. Dies wird dann erforderlich sein, wenn der Zweckverband ein großes Aufgabengebiet hat, das umfangreiche Verwaltungsarbeiten mit sich bringt oder wenn der Zweckverband eigenes Verwaltungspersonal besitzt. Weder der Geschäftsleiter noch die Geschäftsstelle selbst ist eigenes Verbandsorgan, sondern ein bloßes Hilfsmittel für das Organ des Verbandsvorsitzenden 209), zu dessen Entlastung von zeitraubender, erheblicher Verwaltungsarbeit.

Der Verbandsvorsitzende und sein Stellvertreter werden aus der Mitte der Verbandsversammlung gewählt 210). Wegen des dispositiven Charakters des Art. 36 KommZG 211) bestehen aber auch noch andere Möglichkeiten, den Verbandsvorsitzenden zu bestellen.

So kann er, je nach Regelung in der Verbandssatzung, durch Beschluß der Verbandsversammlung bestimmt, von einem bestimmten Verbandsmitglied ernannt, durch ein spezielles Wahlverfahren gewählt, durch die Verbandssatzung selbst bestimmt werden und schließlich braucht er auch nicht "aus der Mitte der Verbandsversammlung" gewählt zu werden 212), sondern kann eine außenstehende Person sein 213), soweit diese über die nötige Fachkunde verfügt und das Vertrauen der Beteiligten genießt.

208) Vgl. Art. 38 IV u. III 1 bayKommZG; nach § 16 II 3 nwGKG ist die Verbandsversammlung Dienstvorgesetzter des Verbandsvorstehers.

209) Prandl-Gill., Art. 39 KommZG, Anm. 1.

210) Art. 36 I 1. HS bayKommZG; § 13 III 1 bwZwVG. - Nach § 16 I 1 nwGKG darf der Verbandsvorsteher der Verbandsversammlung nicht angehören, sondern wird aus dem Kreise der Hauptverwaltungsbeamten der am Zweckverband beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften gewählt. Nach § 16 hessKGG wird über die Wahl und das Berufungsverfahren nichts ausgesagt und bleibt daher einer Regelung durch die Verbandssatzung vorbehalten.

211) Wegen Art. 40 I bayKommZG - dagegen ist das Wahlverfahren des § 13 III 1 bwZwVG zwingend vorgeschrieben.

212) Zu den genannten Möglichkeiten näher Prandl-Gill., Art. 36 KommZG, Anm. 1.

213) Zur Zulässigkeit dieser Modalität, bayVG vom 10.12.1969, VGH n.F. 23, 14.

Nach dem Wunsch des Gesetzgebers soll aber im Regelfall der gesetzliche Vertreter einer der am Zweckverband beteiligten Gebietskörperschaften (Bürgermeister, Landrat oder Bezirkstagspräsident) zum Verbandsvorsitzenden gewählt werden<sup>214)</sup>. Neben dem Argument, daß eine solche Besetzung des Vorsitzes dem Charakter des Zweckverbandes als Träger von kommunalen Aufgaben am besten entspreche<sup>215)</sup>, ist diese Forderung auch deshalb sinnvoll, weil man damit neben der Erfahrung als jeweiliger Behördenchef auch eine Persönlichkeit vorfindet, die schon aufgrund ihrer hauptamtlichen Tätigkeit mit der vom Zweckverband zu erfüllenden Aufgabe vertraut ist<sup>216)</sup>.

Über die Amtsdauer des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter trifft nur das bayKommZG eine nähere Aussage, die übrigen Gesetze überlassen dies einer Regelung in der Verbandssatzung. Nach dem KommZG werden die Betreffenden auf die Dauer von sechs Jahren, sind sie Inhaber eines kommunalen Wahlamts eines Verbandsmitgliedes, auf die Dauer dieses Amtes gewählt<sup>217)</sup>.

### 3. Dienstkräfte

Neben den verfassungsmäßigen Organen können die Zweckverbände auch Dienstkräfte in dem Umfang beschäftigen, in dem es für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und den dabei entstehenden Arbeitsanfall notwendig ist und damit im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung und Betätigung des Verbandes liegt. Die Dienstkräfte können berufsmäßig oder ehrenamtlich tätig sein. Häufig werden aber Dienstkräfte von Verbandsmitgliedern beim Zweckverband in Nebentätigkeit Dienst tun.

Nach bayKommZG kommt eine Dienstherrnfähigkeit kraft Gesetzes nur solchen Zweckverbänden zu, wenn ihnen ausschließlich Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Dienstherreneigenschaft als Verbandsmitglieder angehören. Anderen Zweckverbänden kann die Dienstherrnfähigkeit mit Genehmigung des Staatsministeriums des Innern durch die Verbandssatzung verliehen werden<sup>218)</sup>.

Grundsätzlich ist die Ernennung (Einstellung), Entlassung und Versetzung von Beamten und Angestellten Sache der Verbandsversammlung als dem demokrati-

214) Vgl. Art. 36 I 2 bayKommZG; § 13 III 3 bwZwVG.

215) Amtl. Begrdg. zu Art. 36 KommZG.

216) Amtl. Begrdg. zu § 19 GKGE.

217) Art. 36 II 1 KommZG.

218) Vgl. Art. 24 I KommZG.

schen Vertretungsorgan des Zweckverbandes, während die Einstellung und Entlassung von Arbeitern dem Verbandsvorsitzenden obliegt <sup>219)</sup>. Da bei größeren Zweckverbänden die Verbandsversammlung im Regelfall zu groß und zu schwerfällig sein und zu selten zusammentreten wird, um personalpolitische Entscheidungen fällen zu können, sieht das Gesetz <sup>220)</sup> vor, daß die oben genannten Befugnisse der Verbandsversammlung ganz oder teilweise auf den Verbandsausschuß oder einen gesonderten Personalausschuß übertragen, bzw. die Befugnisse gegenüber den Angestellten, die nicht zu den Führungskräften gehören, dem Verbandsvorsitzenden übertragen werden können.

## X. WIRTSCHAFTS- UND HAUSHALTSFÜHRUNG DES ZWECKVERBANDES

### 1. Allgemeines

Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Zweckverbände sind - mit wenigen Ausnahmen, die die strukturellen Eigenarten der Zweckverbände berücksichtigen <sup>221)</sup> - die entsprechenden Vorschriften der Kommunalgesetze <sup>222)</sup> und des sonstigen Rechts der kommunalen Gebietskörperschaften <sup>223)</sup> unmittelbar <sup>224)</sup> anzuwenden <sup>225)</sup>.

Dadurch soll im Interesse einer geordneten Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbandes gesichert werden, daß diese nach den Vorschriften über die Vermögensverwaltung und das Haushalts-, Kassen-, Rechnungs- und Prüfungswesen der Gemeinden, Landkreise und Bezirke gehandhabt wird <sup>226)</sup>.

219) Art. 38 I und Art. 38 III 1 KommZG.

220) Art. 38 II und Art. 38 III 2 KommZG.

221) Insbesondere die Art. 42-45 KommZG als lex specialis Regelungen.

222) Art. 61 ff. bayGO, Art. 55 ff. bayLKrO, Art. 53 ff. bayBezO.

223) Insbesondere die hier einschlägigen Rechtsverordnungen, wie die Rücklagen-, Eigenbetriebs-, Gemeindehaushalts-, Kassen- und Rechtsverordnung, dazu näher Widtmann, Art. 41 KommZG Anm. 1 (2); Prandl-Gill., Art. 41 KommZG, Anm. 1. - Für das bwZwVG Rehm, § 15 ZwVG, RdNr. 1 ff.

224) Da diese Vorschriften nach Art. 27 I KommZG im allgemeinen nur subsidiär gelten, mußte der Gesetzgeber die Anwendung zwingend vorschreiben.

225) Art. 41 I bayKommZG; ähnlich § 15 I bwZwVG; § 18 I hessKGG; § 18 I nwGKG.

226) Amtl. Begrdg. zu Art. 41 KommZG in Ziff. 1; Rothe, Zusammenarbeit, S. 87.

An Anlehnung an die für die Wirtschafts- und Haushaltsführung der kommunalen Gebietskörperschaften erlassenen Ausführungsvorschriften, ermächtigt das KommZG<sup>227)</sup> das Staatsministerium des Innern zu entsprechenden Rechtsverordnungen über die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Zweckverbände, um so eine einheitliche und widerspruchslöse Übereinstimmung von Regelungen der betreffenden Materie zu gewährleisten.

Liegt in einem bayerischen, nordrhein-westfälischen, baden-württembergischen oder hessischen Zweckverband das Schwergewicht auf dem Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens<sup>228)</sup>, oder einer Einrichtung, die nach den Vorschriften über Eigenbetriebe geführt werden können, so kann die Verbandsordnung vorschreiben, daß auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweckverbandes die einschlägigen Vorschriften für Eigenbetriebe von kommunalen Gebietskörperschaften entsprechend<sup>229)</sup>, bzw. die Eigenbetriebsverordnung vom 21.11.1938 unmittelbar<sup>230)</sup>, anzuwenden sind. In diesem Fall tritt an die Stelle eines eigenen Haushaltsplans und einer Jahresrechnung für den Zweckverband, der Wirtschaftsplan und der Jahresabschluß des wirtschaftlichen Unternehmens<sup>231)</sup>.

## 2. Haushaltssatzung

Obleich die Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts auf die Zweckverbände grundsätzlich Anwendung finden, enthält das KommZG als einziges der modernen Gesetze hierzu noch besondere Regelungen<sup>232)</sup>.

So muß vor Beginn des Rechnungsjahres, das dem staatlichen Rechnungsjahr und

---

227) Art. 41 II KommZG.

228) Hierunter versteht man kommunale Einrichtungen und Anlagen, die auch von einem Privatunternehmer mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden könnten.

229) Vgl. Art. 41 III 1 bayKommZG; ferner § 15 II 1 u. III bwZwVG i. V. m. VO des bw. Innenministeriums über die Anwendung gemeindegewirtschaftlicher Vorschriften auf Zweckverbände v. 8.5.1964 (Ges. Bl. S. 262); § 15 II 1 1. HS hessKGG i. V. m. Eigenbetriebs-Gesetz Hessen vom 9.3.1957 (GVBl S. 19); § 18 II 1 nwGKG i. V. m. Eigenbetriebs-VO NW vom 22.12.1953 (GVBl S. 435).

230) (BayBS ErgB S. 56) in Bayern weitergeltend, dazu näher Prandl-Gill., Art. 41 KommZG, Anm. 3.

231) Art. 41 III 2 KommZG; § 18 II 1 2. HS KGG; § 18 II 2 GKG.

232) Vgl. Art. 42 KommZG.

damit dem Kalenderjahr entspricht<sup>233)</sup>, der Entwurf der Haushaltssatzung rechtzeitig an die Verbandsmitglieder bekannt gegeben werden, weil die in der Haushaltssatzung enthaltenen Verbandsumlagen sich auch auf die Haushaltssatzungen der einzelnen Mitglieder auswirken und diesen genügend Zeit gegeben werden muß zur Disposition der auf sie zukommenden finanziellen Verpflichtungen<sup>234)</sup>. Zur Beschlußfassung über die Haushaltssatzung ist ausschließlich die Verbandsversammlung zuständig<sup>235)</sup>. Einen Monat vor Beginn des Rechnungsjahres ist die Haushaltssatzung samt Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen<sup>236)</sup>. Nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde muß die Haushaltssatzung öffentlich bekannt gemacht werden<sup>237)</sup>. Dagegen entfällt die im Kommunalrecht sonst übliche öffentliche Auflegung<sup>238)</sup> der Haushaltssatzung und ihrer Anlagen.

### 3. Deckung des Finanzbedarfs

Zur Deckung des Finanzbedarfs stehen den Zweckverbänden primäre und sekundäre Deckungsmittel als Einnahmequellen zur Verfügung.

#### a) Primäre Deckungsmittel

Das Recht, Steuern zu erheben<sup>239)</sup>, scheidet für den Zweckverband kraft ausdrücklicher gesetzlicher<sup>240)</sup> Vorschrift aus, weil Steuern allgemeine Deckungsmittel sind, die in keinem Zusammenhang mit der vom Zweckverband zu erfüllenden Aufgabe stehen<sup>241)</sup>. Außerdem ist der Zweckverband seiner Rechtsnatur nach keine kommunale Gebietskörperschaft, zu deren Wesen das Steuererhebungsrecht gehört.

233) Vgl. Art. 41 I KommZG i. V. m. Art. 88 bayGO und Gesetz vom 10.6. 1960 (GVBl S. 103).

234) Dies gilt auch für den vorwiegend wirtschaftlich orientierten Zweckverband.

235) Art. 35 II Nr. 3 KommZG.

236) Art. 41 I KommZG i. V. m. Art. 90 bayGO, 78 bayLKrO, 75 bayBezO.

237) Vgl. Art. 93 GO, 81 LKrO, 78 BezO, jeweils in Abs. 2.

238) Vgl. Art. 93 III GO, 81 III LKrO, 78 III BezO.

239) Zu unterscheiden ist hiervon die verwaltungstechnische Veranlagung und Einziehung von Steuern, die dem Zweckverband als zulässige Aufgabe übertragen werden kann.

240) Art. 1 V bayKommZG; § 20 S. 2 hessKGG; § 19 III 2 nwGKG; § 16 III bwZwVG.

241) Rehm, § 16 ZwVG, RdNr. 9.

Dagegen kann der Zweckverband aber Gebühren (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren <sup>242)</sup> und Beiträge nach den Vorschriften des Kommunalabgabenrechts erheben <sup>243)</sup>. Obgleich gesetzlich nicht geregelt, kann der Zweckverband daneben auch privatrechtliche Entgelte beanspruchen <sup>244)</sup>, denn es liegt im Ermessen des Zweckverbandes, ob er seine Einrichtungen nach den Grundsätzen des öffentlichen oder privaten Rechts betreiben will <sup>245)</sup>.

Bei den nicht wirtschaftlich orientierten Zweckverbänden ist es nicht erforderlich, die genannten primären Deckungsmittel "bis zum höchstzulässigen Maß auszus schöpfen" <sup>246)</sup>, um die Verbandsumlage möglichst gering zu halten. Aus Gründen des Wettbewerbs und um den einzelnen Benutzer zur intensiveren Inanspruchnahme der Verbandseinrichtungen zu animieren, empfiehlt es sich vielmehr, die Gebühren und Beiträge möglichst niedrig zu halten und einen dadurch bedingten Fehlbedarf über eine höhere Verbandsumlage auszugleichen. Für die wirtschaftlichen Verbände trifft das Gesagte nicht zu, da hier durch die Primärmittel nach Möglichkeit die gesamten Ausgaben einschließlich der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals zu decken sind <sup>247)</sup>.

#### b) Sekundäre Deckungsmittel

Soweit die genannten Primärmittel zur Deckung des finanziellen Fehlbedarfs, d.h. die Ausgaben vermindert um die Einnahmen aus den Primärquellen, nicht ausreichen, kommen als sekundäre Deckungsmittel neben staatlichen Zuschüssen aus Bundes- oder Landesmitteln die jährlich festzusetzende Verbandsumlage in Betracht <sup>248)</sup>.

Die Verwaltungsumlage wird als die wesentlichste Finanzquelle des Zweckver-

---

242) Diese Gebühren können aufgrund von Gebührensatzungen bei Benutzung oder Inanspruchnahme von öffentlichen Verbandseinrichtungen erhoben werden, vgl. näher Rothe, Zusammenarbeit, S. 89.

243) Vgl. Art. 43 IV bayKommZG; § 20 S. 1 hessKGG; § 19 III 1 nwGKG.

244) Theobald, S. 95 mit weit. Nachw.

245) Für die Gemeinden, vgl. Helmreich-Widtmann, Art. 21 GO, Anm. 4.

246) Widtmann, Art. 43 KommZG, Anm. 2.

247) Prandl-Gill., Art. 43 KommZG, Anm. 4; Theobald, S. 99; zweifelnd wegen der Nichtübernahme des § 30 RZwVG im KommZG, Widtmann, Art. 43 KommZG, Anm. 2.

248) Vgl. Art. 43 I 1 KommZG; § 19 I 1 KGG; § 19 I 1 GKG; § 16 I 1 bwZwVG.

bandes angesehen <sup>249)</sup>.

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist grundsätzlich davon auszugehen, daß alle Verbandsmitglieder umlagepflichtig sind. Um aber insbesondere den Beitritt von privaten Rechtssubjekten zum Verband zu erreichen, sieht das Gesetz vor, daß die Umlagepflicht - und damit auch die Haftung - von einzelnen Verbandsmitgliedern durch die Verbandssatzung ganz ausgeschlossen oder der Höhe nach beschränkt werden kann <sup>250)</sup>. Nachdem Wortlaut des Gesetzes gilt dies aber nur für einzelne Beteiligte und nicht für alle Verbandsmitglieder. Mindestens ein Verbandsmitglied muß unbeschränkt und unbeschränkbar umlagepflichtig sein <sup>251)</sup>, denn eine Beschränkung oder ein Ausschluß der Umlagepflicht aller Verbandsmitglieder wäre mit der Stellung des Zweckverbandes als einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unvereinbar <sup>252)</sup>. Als Kehrseite ergibt sich die Möglichkeit, zu Lasten bestimmter Verbandsmitglieder in der Verbandssatzung Sonderleistungen festzulegen, etwa in Form von einseitigen Beitragszahlungen, die vorab an den Zweckverband zu erfüllen sind <sup>253)</sup>.

Für Ansprüche Dritter gegenüber dem Zweckverband haften die Verbandsmitglieder nicht unmittelbar, sie sind jedoch gegenüber den Verbandsgläubigern unbeschränkt nachschußpflichtig wegen der im Innenverhältnis zum Zweckverband gegebenen Beteiligung an der Verbandsumlage <sup>254)</sup>. Soweit Verbandsgläubiger einen Vollstreckungstitel gegenüber dem Zweckverband besitzen, können sie ihre Ansprüche dadurch realisieren, daß sie die einzelnen Umlagenansprüche des Zweckverbandes pfänden und sich überweisen lassen.

Die Verbandsumlage dürfte ihrer Rechtsnatur nach als eine "öffentlich-rechtliche Abgabe sui generis" zu qualifizieren sein <sup>255)</sup>; unstrittig erscheint jedoch, daß

249) Seydel, Zweckverbände, S. 123; Schöber, aaO., Gemeindehaushalt 1954, 166; nach Seydel, aaO., mußten im Rechnungsjahr 1937 bei den Hoheitsverbänden weit über die Hälfte der Gesamtausgaben durch Umlagen und Zuschüsse gedeckt werden.

250) Art. 43 I 2 KommZG; § 19 I 4 KGG; § 19 I 2 GKG; § 16 I 3 bwZwVG.

251) Widtmann, aaO.

252) Ähnlich Klüber, HbKWP Bd. I, S. 555; Schattenfroh, RZwVG, § 29 Anm. 8.

253) So Widtmann, aaO.; Klingshirn, S. 84; Prandl-Gill., Art. 43 KommZG, Anm. 1.

254) Prandl-Gill., aaO.; Widtmann, aaO.; Klingshirn, S. 85; Theobald, S. 98.

255) Zu dieser strittigen Frage näher, Rehm, § 16 ZwVG, RdNr. 3 mit zahlreichen Nachweisen.

es sich bei ihr um eine "öffentliche Abgabe" im Sinn des § 80 II Nr. 1 VwGO handelt <sup>256)</sup>, da unter diesen Begriff neben Steuern, Gebühren und Beiträgen auch andere Leistungen zu verstehen sind, die ein Träger hoheitlicher Gewalt zur Deckung seines Finanzbedarfs kraft Hoheitsrecht verlangt <sup>257)</sup>. Der von den einzelnen Verbandsmitgliedern zu entrichtende Umlagenbetrag wird kraft Hoheitsrechts verlangt und durch Verwaltungsakt (Umlagenbescheid) angefordert <sup>258)</sup>, wogegen die Betroffenen Widerspruch und Anfechtungsklage erheben können. Wegen § 80 II Nr. 1 VwGO kommt diesen Rechtsbehelfen jedoch kein Suspensiveffekt zu.

Die Gesetze überlassen den Umlegungsschlüssel, d.h. den Maßstab nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des finanziellen Fehlbedarfs beizutragen haben, mit Rücksicht auf die verschiedenartigsten Verbandszwecke letztlich der Verbandssatzung, wenn auch im Grundsatz der Nutzungsmaßstab als allgemeiner Richtwert vorgesehen ist <sup>259)</sup>.

Die Bemessung nach dem Verhältnis der Nutzung, den die einzelnen Mitglieder durch den Verband und seine Tätigkeit ziehen, wird insbesondere dort sinnvoll sein, wo es sich um Verbände mit Versorgungsaufgaben <sup>260)</sup> handelt, nicht aber da, wo es nachher jeweiligen Verbandsaufgabe schwierig erscheint, den Nutzen im Einzelfall zu bestimmen. In diesen Fällen können z.B. die Größe, Einwohnerzahl, Steuerkraft, Aufwand für die einzelnen Verbandsmitglieder, als Berechnungsmaßstäbe herangezogen werden <sup>261)</sup>. Ebenso ist es möglich, die genannten Maßstäbe miteinander zu kombinieren (gemischte Maßstäbe <sup>262)</sup> oder die Umlage selbst aufzuspalten in eine Kapitalinvestitions-, Vermögens- oder Finanz-)umlage und in eine Betriebskostenumlage <sup>263)</sup>.

Die Höhe der Verbandsumlage ist für jedes Rechnungsjahr in der Haushaltssat-

256) bayVGH vom 29.8.1968, BayVBl 1969, 180.

257) OVG Münster vom 26.11.1965, Verw. Rspr. Bd. 18, S. 367.

258) bayVGH, aaO.; Widtmann, Art. 43 KommZG, Anm. 4. - A.A. Rehm, § 16 ZwVG, RdNr. 3.

259) Vgl. Art. 43 II 1 KommZG; § 19 I 2 KGG; § 19 I 3 GKG; in § 16 bwZwVG wird auf die Festlegung des Umlegungsschlüssels verzichtet.

260) Prandl-Gill., Art. 43 KommZG, Anm. 2.

261) Vgl. Art. 43 II 2 KommZG; dazu näher Linden, aaO., Gemeindehaushalt 1957, 136 ff.; vgl. auch Troll-Hohner, aaO., BayBgm. 1958, 258; Hagen, aaO., BayBgm. 1957, 20.

262) Seydel, Zweckverbände, S. 123; Widtmann, Art. 43 KommZG, Anm. 3.

263) Vgl. Rehm, § 16 ZwVG, RdNr. 6.

zung bzw. bei Wirtschaftsverbänden im Wirtschaftsplan festzusetzen <sup>264)</sup>, damit im Zusammenhang mit dem in der Verbandssatzung festgelegten Umlageschlüssel für jedes Verbandsmitglied die Höhe des von ihm zu entrichtenden Umlagebetrages erkennbar ist.

## XI. ÄNDERUNG UND AUFLÖSUNG DES ZWECKVERBANDES

Wie jede Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit, ist auch der Zweckverband trotz seines korporativen Status Veränderungen unterworfen, die daraus resultieren, daß die Voraussetzungen und Bedürfnisse, von denen man bei der Bildung des Verbandes ausgehen konnte, sich im Laufe der Zeit gewandelt haben. Dies kann insbesondere für die Essentialia des Zweckverbandes, die Verbandsaufgabe(n) und den Mitgliederbestand zutreffen.

So ist es im Einzelfall möglich, daß Verbandsaufgaben erweitert oder beschränkt werden müssen oder sogar völlig wegfallen, daß bestimmte Verbandsmitglieder wegen ihrer jeweiligen Interessenlage aus dem Verband ausscheiden oder neue hinzutreten wollen. Es kann aber auch sein, daß sich gewisse Regelungen in der Verbandssatzung als überholt oder als unpräzise erweisen und damit eine Änderung der Satzung erforderlich machen, insbesondere hinsichtlich des Berechnungsmaßstabs für die Verbandsumlage, und schließlich kann der Fall eintreten, daß der Zweckverband aufzulösen und abzuwickeln ist, weil die Verbandsaufgaben vollständig auf eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts übergehen oder der Zweckverband seine Aufgabenstellung verliert oder wenn auf Seiten der Beteiligten an der Weiterführung des Verbandes kein Interesse mehr besteht.

Während das RZwVG die Regelung dieser Fragen entsprechenden Bestimmungen in der Verbandssatzung überließ, finden sich in den modernen Landesgesetzen und insbesondere im bayKommZG hierzu eingehende Vorschriften.

### 1. Änderung der Verbandssatzung

Die strukturelle und wesensmäßige Ausprägung des Zweckverbandes findet in der Verbandssatzung als dem Organisationsstatut ihren sichtbaren Ausdruck. Daher ist mit jeder Änderung des Verbandes zugleich auch eine Änderung des Organisationsstatuts verbunden <sup>265)</sup>.

264) Art. 43 III KommZG; § 16 II bwZwVG; § 19 II KGG; § 19 II GKG.

265) Widtmann, Zweckverbände, S. 44; Schattenfroh, RZwVG, § 21 Anm. 1.

Gegenüber dem alten Recht ist das Verfahren zur gewillkürten <sup>266)</sup> Änderung der Verbandssatzung bei Freiverbänden erheblich erleichtert worden, da bisher zu solchen Änderungen - entsprechend den anzuwendenden Vorschriften über die Bildung von Zweckverbänden (§ 21 I 2 RZwVG) - die Zustimmung aller Verbandsmitglieder notwendig war, sofern die Verbandssatzung hierzu nichts anderes bestimmte.

Dagegen begnügt sich das bayKommZG <sup>267)</sup> mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl <sup>268)</sup> in der Verbandsversammlung bei besonders einschneidenden Veränderungen, wozu neben der im Gesetz genannten Änderung der Verbandsaufgabe <sup>269)</sup> und der Änderung im Mitgliederbestand (Eintritt, Austritt und Ausschluß von Verbandsmitgliedern), auch Zuständigkeitsverschiebungen zwischen den Organen, Änderungen bei der Ausgestaltung des Stimmrechts und des Umlagemaaßstabes zu rechnen sind <sup>270)</sup>, erachtet aber im übrigen für sonstige Änderungen der Verbandssatzung eine einfache Mehrheit als ausreichend.

Anstelle des gesetzlich festgelegten Mindeststimmquorums kann die Verbandssatzung auch eine größere <sup>271)</sup> Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl und davon unabhängig die Zustimmung einzelner oder wie nach dem alten Recht,

---

266) Hierunter ist die durch einen Beschluß der Verbandsversammlung herbeigeführte Satzungsänderung zu verstehen.

267) Art. 46 I 1 KommZG; vgl. ferner § 17 I 1 bwZwVG; § 21 I 1 hessKGG; § 20 I 1 nwGKG. Letztere Vorschrift ist aber dispositiver Natur, da die Verbandssatzung über das erforderliche Stimmenverhältnis abweichende Bestimmungen treffen kann, vgl. Wagener, § 20 GKG, RdNr. 1.

268) Satzungsmäßige Stimmenzahl bedeutet, daß es nicht auf die Gesamtheit der in der Verbandsversammlung anwesenden Stimmen, sondern auf die in der Verbandssatzung festgelegte Stimmenzahl ankommt.

269) Nach § 20 I 2 nwGKG müssen diesbezügliche Beschlüsse einstimmig gefaßt werden.

270) Rehm, § 17 ZwVG, RdNr. 4; Prandl-Gill., Art. 46 KommZG, Anm. 1.

271) So ausdrücklich festgelegt in § 21 I 2 hessKGG und § 17 I 2 bwZwVG, unklar dagegen in Art. 46 I 2 bayKommZG, wo der Gesetzgeber von einer "anderen Mehrheit" spricht. Jedoch ist auch hier davon auszugehen, daß es sich nur um eine "größere" Mehrheit handeln kann, da sonst die in Satz 1 geforderte Zwei-Drittel-Mehrheit jederzeit unterlaufen werden könnte - dies übersieht Widtmann, Art. 46 KommZG, Anm. 2b, der auch eine "geringere" Mehrheit für zulässig erachtet.

aller Verbandsmitglieder vorschreiben <sup>272)</sup>).

Für den Ausschluß eines Verbandsmitglieds verlangt das KommZG neben dem entsprechenden Stimmenquorum auch das Vorliegen eines "wichtigen Grundes", der nach der Clausula-Lehre dann anzunehmen ist, wenn aufgrund einschneidender Änderungen der Verhältnisse ein weiteres Zusammenwirken der anderen Verbandsmitglieder mit dem auszuschließenden Mitglied nach Treu und Glauben unzumutbar ist <sup>273)</sup>. Diese Ausschlußmöglichkeit ist auf den Fall zugeschnitten, wo ein Beteiligter durch unkooperative Haltung die Verbandsarbeit erheblich behindert oder sogar blockiert und deshalb wegen des überwiegenden Gesamtinteresses an der Effizienz der Verbandstätigkeit hieraus entfernt werden muß.

Die Änderung der Verbandsaufgabe stellt neben Umschichtungen im Mitgliederbestand die für die Struktur des Zweckverbandes bedeutsamste Änderung dar. Die Frage, wann eine "Änderung der Verbandsaufgabe" vorliegt und was hierunter zu verstehen ist, erweist sich im Einzelfall oft als recht schwierig zu beantworten und ist in der Literatur nicht unbestritten. Grundsätzlich könnte eine "Änderung" darin gesehen werden, daß der Zweckverband seine Aufgabe(n) nur der Durchführung oder dem Inhalt nach modifiziert oder variiert oder daß er bisherige Aufgaben aufgibt oder unter Erweiterung seiner bestehenden Kompetenzen neue Aufgaben übernimmt.

Unstrittig ist zunächst, daß die Aufgabe(n) nur in dem Umfang zur Disposition des Zweckverbandes steht, wie sie von den kommunalen Aufgabenträgern auf ihn delegiert wurde. Mangels Kompetenz kann der Zweckverband nicht neue Aufgaben aus dem Wirkungskreis seiner kommunalen Verbandsmitglieder an sich ziehen. Neue Aufgaben können daher nur dann auf den Verband übertragen werden, wenn neben der entsprechenden Vereinbarung aller Verbandsmitglieder auch übereinstimmende Beschlüsse der Kollegialorgane aller kommunaler Beteiligten vorliegen. Erst dann kann in der Verbandsversammlung mit dem gesetzlichen Mindeststimmenverhältnis oder einer "anderen" Mehrheit ein diesbezüglicher Beschluß gefaßt werden. Wenn damit die Übertragung neuer Aufgaben an den Verband (ebenso wie die Aufgabe bisheriger Aufgaben durch diesen) unzweifelhaft eine "Änderung der Verbandsaufgabe" beinhaltet, so ist dies für den

---

272) Art. 46 I 2 KommZG; § 21 I 2 KGG; § 20 I 1 a.E. GKG; § 17 I 3 bwZwVG.

273) Vgl. Theobald, S. 106 mit weit. Nachw. über die Anwendung der Lehre von "Treu und Glauben" und der "clausula rebus sic stantibus" im öffentlichen Recht.

Fall der bloßen Modifikation (Einschränkung oder Erweiterung) bestehender Verbandsaufgaben bestritten 274).

Für das bayKommZG ist mit Widtmann 275) diese Frage dahingehend zu differenzieren, ob dem Zweckverband nur eine bestimmte Einzelaufgabe oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen werden. Im letzteren Fall liegt eine "Änderung der Verbandsaufgabe" nur bei Modifikation des Zwecks vor, im ersteren dagegen bei Modifikation der Aufgabe selbst.

Mit der gesetzlichen Normierung einer Austrittsmöglichkeit aus dem Zweckverband in Gestalt eines außerordentlichen Kündigungsrechts, bietet das bayKommZG 276) eine wesentliche Neuerung für das Recht der Zweckverbände. Dieses, in der Literatur früher stark umstrittene sog. Kündigungsrecht aus wichtigem Grund 277), war nach Seydel 278) "für die Verwaltungspraxis der wundeste Punkt im gesamten Zweckverbandswesen". Der bayerische Gesetzgeber ist mit der Kodifizierung einem praktischen Bedürfnis entgegengekommen, da ein Verbandsmitglied nicht unter allen Umständen gezwungen werden soll, dem Verband anzugehören, auch wenn die übrigen Beteiligten sein Verbleiben im Verband für erwünscht ansehen. Außerdem hatte man der Tatsache Rechnung zu tragen, daß die bisherige überspannte straffe Feßlung der Mitglieder an den Verband sich in der Praxis als abschreckend für an sich beitrtrittswillige Kommunen erwiesen hatte 279), da ihr Ausscheiden mehr oder weniger vom guten Willen einer qualifizierten Mehrheit abhängig war 280).

Das Kündigungsrecht aus wichtigem Grund ist dem Gesellschaftsrecht (§§ 723 BGB, 133 HGB) nachgebildet und entspricht dem im Zweckverband anerkannten Grundsatz von Treu und Glauben und dem Rechtsinstitut der *clausula rebus sic stantibus*. Da außer in Bayern und Hessen die übrigen Länder in ihren Gesetzen keine näheren Bestimmungen über die Kündigung aus wichtigem Grund getroffen haben, muß dort auf die genannten Rechtsgrundsätze zurückgegriffen werden, wogegen

---

274) Keine "Änderung" nehmen an: Rehm, § 17 ZwVG, RdNr. 6; Prandl-Gill., Art. 46 KommZG, Anm. 1; Schön-Schneider, § 21 KGG, RdNr. 4 - für eine "Änderung": Gilbert, aaO., BayVBl 1967, 43; differenzierend dagegen: Widtmann, Art. 46 KommZG, Anm. 2b.

275) aaO.

276) Vgl. Art. 46 II 1 KommZG; ebenso § 21 II 1 hessKGG.

277) Dazu näher, Klingshirn, S. 86 f.; Seydel, S. 127 ff.; Theobald, S. 105 ff.

278) aaO., S. 128 f.

279) Seydel, S. 133; Prandl-Gill., Art. 46 KommZG, Anm. 2.

280) Rehm, § 17 ZwVG, RdNr. 14 a.E.

keine Bedenken bestehen, da diese nach überwiegender Ansicht auch im öffentlichen Recht Anwendung finden 281).

Ob auf Seiten der ausscheidenden Mitglieder ein wichtiger Grund zur Kündigung vorliegt, ist durch eine Gesamtinteressenabwägung herauszufinden, wobei das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Zweckverbandes und einer damit verbundenen kontinuierlichen Erledigung der Verbandsaufgaben den Belangen der Ausscheidenden gegenüberzustellen ist. Dementsprechend wird eine Kündigung der Mitgliedschaft aus wichtigem Grund dann für gerechtfertigt angesehen, wenn die Einzelbelange unter Beachtung des Interesses an einer Dauererledigung der Verbandsaufgaben stärker wiegen als die Pflicht zur Verbandstreue 282). Streitigkeiten über das Vorliegen eines wichtigen Grundes können mit einer Feststellungsklage 283) (§ 43 VwGO) vor den Verwaltungsgerichten geklärt werden, wobei das Gericht der Frage nachgehen kann, ob im Einzelfall der "wichtige Grund" gegeben ist, da es sich insoweit um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, der der vollen verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegt 284).

Das Ausscheiden eines Beteiligten durch außerordentliche Kündigung stellt sich in jedem Fall als erheblicher Einschnitt in die bestehenden Verbandsverhältnisse dar, auf den sich die übrigen Beteiligten einstellen müssen. Das Gesetz 285) gewährt den übrigen Mitgliedern daher eine Frist von sechs Monaten, innerhalb der sie eine Entscheidung zu treffen haben, ob sie den Zweckverband in der bestehenden Form fortsetzen, ändern oder auflösen wollen. Diese Möglichkeit besteht aber nicht, wenn der Ausgeschiedene das einzige kommunale Mitglied oder der Zweckverband nur aus zwei Mitgliedern insgesamt bestanden hat. Hier führt eine Kündigung automatisch zur Auflösung und Abwicklung des Verbandes.

Zu schwerwiegenden Änderungen der Verbandsstruktur verlangt der Gesetzgeber die Genehmigung der Aufsichtsbehörde, während sonstige Änderungen der Verbandssatzung nur anzeigepflichtig sind 286). Dagegen bedarf bei den Pflicht-

---

281) Vgl. Forsthoff, Lehrbuch, S. 270 (271); Rothe, Zusammenarbeit, S. 92; ferner OVG Münster in DÖV 1957, 374 ff.

282) Vgl. dazu insgesamt: OVG Koblenz vom 25.6.1962, DVBl 1964, 369; OVG Münster vom 8.7.1959, DÖV 1961, 395; Seydel, Zweckverbände, S. 130; Theobald, S. 106 f.

283) Über das Bestehen oder Nichtbestehen der Mitgliedschaft des Kündigenden.

284) OVG Münster vom 20.4.1960, DÖV 1961, 395.

285) Art. 46 II 2 KommZG.

286) Vgl. Art. 46 III 1 bayKommZG; § 21 III hessKGG; § 20 II 1 nwGKG, § 17 III 1 bwZwVG.

verbänden jede Änderung der Verbandssatzung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung<sup>287)</sup>, da deren Verbandsmitglieder sonst durch entsprechende Satzungsänderungen den Charakter des Pflichtverbandes umstrukturieren und ihn damit als Zwangszusammenschluß wertlos machen könnten.

## 2. Wegfall von Verbandsmitgliedern

Änderungen im Mitgliederbestand können auch durch außerhalb des Zweckverbandes liegende Ereignisse hervorgerufen werden. Zu denken ist an den Fall, daß eine am Verband beteiligte Körperschaft des öffentlichen Rechts durch kommunale Gebiets- und Bestandsänderungen (z.B. Zusammenschluß oder Eingemeindung) in eine andere Körperschaft eingegliedert oder mit dieser zusammengeschlossen wird und damit als Verbandsmitglied wegfällt.

Da der Zweckverband Träger von meist wichtigen öffentlichen Aufgaben ist, wäre es nicht sinnvoll, mit dem Wegfall eines kommunalen Beteiligten damit auch das Schicksal des Verbandes schlechthin in Frage zu stellen. Daher sehen die Gesetze<sup>288)</sup> vor, daß der jeweilige Rechtsnachfolger kraft Gesetzes an die Stelle des Weggefallenen tritt.

In Bayern und Nordrhein-Westfalen gilt die gesetzliche Rechtsnachfolge auch dann, wenn ein kommunales Verbandsmitglied auf mehrere andere Körperschaften aufgeteilt wird oder - in dem wohl seltenen Fall -, daß ihre Befugnisse und Aufgaben auf eine oder mehrere andere Körperschaften übergehen<sup>289)</sup>.

In Berücksichtigung der Tatsache, daß der Charakter und die Struktur des Verbandes wesentlich von den kommunalen Mitgliedern bestimmt ist und der Zweckverband daher vom Wechsel dieser Beteiligten nicht unabhängig ist<sup>290)</sup>, ist die kraft Gesetzes eintretende Rechtsnachfolge nicht endgültiger Natur. Denn es könnte der Fall eintreten, daß der Rechtsnachfolger an der Verbandsarbeit uninteressiert ist oder der Verband selbst den Neuankömmling als störenden Fremdkörper empfindet. Daher gewährt das Gesetz<sup>291)</sup> dem Zweckverband innerhalb von drei Monaten nach Wirksamwerden der Änderung ein außerordent-

287) Art. 46 III 2 bayKommZG; § 21 IV 1 hessKGG; § 20 II 2 nwGKG.

288) Art. 47 I 1 bayKommZG; § 19 I bwZwVG; § 23 I 1 hessKGG; § 21 I 1 nwGKG.

289) Art. 47 I 2 KommZG; § 21 I 2 GKG.

290) Rehm, § 19 ZwVG, RdNr. 1.

291) Art. 47 II 1 bayKommZG; § 19 II 1 bwZwVG; § 23 II 1 hessKGG; § 21 II 1 nwGKG.

liches Ausschlußrecht und dem Rechtsnachfolger ein entsprechendes Antrittsrecht. Ausschluß und Austritt bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde<sup>292)</sup>, auf die ein Rechtsanspruch besteht, wenn feststeht, daß ein Verbleiben im Zweckverband aus Gründen des öffentlichen Wohls<sup>293)</sup> nicht geboten ist, was durch Abwägung der Interessen herauszufinden ist. Da der erneute Mitgliedswechsel wiederum eine Änderung der Verbandssatzung nach sich zieht, ist auch diese entsprechend öffentlich bekanntzumachen.

Die gesetzlichen Bestimmungen über den Eintritt der Rechtsnachfolge kraft Gesetzes und des Ausschluß- und Austrittsrechts, gelten nicht nur für Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern entsprechend auch beim Wegfall anderer Verbandsmitglieder<sup>294)</sup>.

Die Regelungen der Gesetze beschränkten sich auf die Fälle, wo Verbandsmitglieder wegfallen und eine Rechtsnachfolge eintritt. Nicht kodifiziert ist aber der Fall eines ersatzlosen Wegfalls eines Verbandsmitgliedes. Sofern ein Verbandsmitglied infolge von Auflösung rechtlich zu existieren aufhört, erlischt zugleich auch seine Mitgliedschaft am Zweckverband, ohne daß es hierzu eines Beschlusses der Verbandsversammlung oder einer aufsichtlichen Genehmigung bedarf<sup>295)</sup>.

### 3. Auflösung des Zweckverbandes

So wie die Bildung ist auch die Auflösung von Zweckverbänden gegenüber dem früheren Recht erheblich erleichtert worden. Für die gewillkürte Auflösung eines Freiverbandes genügt eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl in der Verbandsversammlung<sup>296)</sup>, wobei in der Verbandsatzung ein höheres<sup>297)</sup> Stimmenquorum oder die Zustimmung bestimmter oder aller Verbandsmitglieder vorgeschrieben werden kann. Ist in der Verbandssatzung

292) Art. 47 II 2 bayKommZG; § 23 II 2 hessKGG.

293) Hierbei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Anwendung vom Verwaltungsgericht voll nachgeprüft werden kann, vgl. bayVGH vom 23.7.1954, Verw. Rspr. 7, Nr. 125.

294) Art. 47 III bayKommZG; § 19 III bwZwVG; § 23 III hessKGG; § 21 III nwGKG.

295) So auch Prandl-Gill., Art. 47 KommZG, Anm. 4.

296) Art. 48 I 1 bayKommZG; § 17 I 1 bwZwVG; § 21 I 1 hessKGG; § 20 I 1 nwGKG.

297) Konsequenz, aber unzutreffend; Widmann, Art. 48 KommZG, Anm. 2.

letzteres nicht vorgesehen, so kann im Gegensatz zum bisherigen Recht die Auflösung des Verbandes gegen den Willen einzelner Beteiligter beschlossen werden, eine für die Interessen der Betroffenen im Einzelfall recht unangenehm werdende Konstellation, die durch Inanspruchnahme der oben genannten Möglichkeiten aber vermieden werden kann.

Da der Zweckverband wie jede andere Körperschaft des öffentlichen Rechts als Träger mittelbarer Staatsverwaltung nur durch eine staatliche Behörde und durch staatlichen Akt ins Leben gerufen wird<sup>298)</sup>, benötigt er auch zu seinem Erlöschen den entsprechenden *actus contrarius*. Deshalb bedarf auch die Auflösung des Zweckverbandes der Genehmigung der Aufsichtsbehörde<sup>299)</sup>, auf die ein Rechtsanspruch der Beteiligten besteht, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen<sup>300)</sup> dazu gegeben sind.

Die gesetzlichen Vorschriften des KommZG über die Auflösung des Zweckverbandes gelten aber nicht für die Fälle, wo sich der Zweckverband durch die Kündigung des einzigen kommunalen Beteiligten oder durch die („außerordentliche“) Kündigung eines von zwei Mitgliedern auflöst. Erteilt die Aufsichtsbehörde dem Betroffenen die Genehmigung zur Kündigung, so ist damit auch die sich automatisch hieraus ergebende Auflösung des Verbandes genehmigt. Allerdings ist für diese Fälle der Verbandsauflösung noch die amtliche Bekanntmachung<sup>301)</sup> durch die Aufsichtsbehörde erforderlich, der zwar keine konstitutive Wirkung zukommt, auf die aber aus Rechtsstaatlichkeitsgründen nicht verzichtet werden kann.

Hiervon sind die Fälle zu unterscheiden, für die das KommZG eine kraft Gesetzes eintretende Auflösung<sup>302)</sup> des Zweckverbandes vorgeschrieben hat, nämlich bei vollständigem Übergang der Verbandsaufgaben auf eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>302a)</sup> oder wenn der Verband nur noch aus einem Mitglied besteht, d. h. wenn ein mehrgliedriger Verband, z. B. durch Zusammenschluß aller Mitgliedsgemeinden zu einer einzigen Gemeinde, zu einem „Ein-Mann-Verband“ zusammengeschumpft ist. Hier bedarf es keines Auflösungsbeschlusses der Verbandsversammlung, vielmehr ist der zur Auflösung führende

298) Seydel, Zweckverbände, S. 128.

299) Art. 48 II 1 bayKommZG; § 17 III 1 bwZwVG; § 21 III 1 hessKGG; § 20 II 1 nwGKG.

300) Vgl. den Wortlaut des Art. 48 II 2 KommZG.

301) Art. 48 IV 1. HS i. V. m. Art. 22 KommZG, bzw. Art. 46 IV 1. HS i. V. m. Art. 22 KommZG.

302) Art. 48 V 1 KommZG („... ist aufgelöst, wenn...“).

302a) Zukünftig vor allem auf eine Verwaltungsgemeinschaft i. S. des EstRStG.

Umstand der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. Diese hat nach dem Gesetz in ihrem Amtsblatt auf die Auflösung und gegebenenfalls auf den Übergang der Aufgaben hinzuweisen <sup>303)</sup>.

Im Gegensatz zum bisherigen Recht kann ein Freiverband aus Gründen des öffentlichen Wohls durch die Aufsichtsbehörde nicht zwangsweise aufgelöst <sup>304)</sup> werden.

Zur Beseitigung des Pflichtverbandes enthalten die gesetzlichen Neufassungen nähere Regelungen. Zunächst folgt aus dem Wesen des Pflichtverbandes als zwangsweisem Zusammenschluß, daß er nicht durch Beschluß seiner Mitglieder aufgelöst werden kann <sup>305)</sup>. Sind die Gründe für seine zwangsweise Bildung weggefallen, so ist die Aufsichtsbehörde verpflichtet <sup>306)</sup>, dem Pflichtverband dies in einer schriftlichen Erklärung mitzuteilen mit der Rechtsfolge, daß sich im Zeitpunkt des Zugangs dieser Erklärung der Pflichtverband kraft Gesetzes zunächst in einen Freiverband umwandelt <sup>307)</sup>. Die aufsichtliche Erklärung hat der Verband seinen Mitgliedern in einer kurzfristig einzuberufenden Verbandsversammlung bekanntzumachen. Nun steht zur Disposition der einzelnen Beteiligten, ob sie an einer weiteren Verbandsmitgliedschaft festhalten wollen oder ob sie innerhalb einer Frist von sechs Monaten ihren Austritt aus dem Verband erklären wollen <sup>308)</sup>, der der Aufsichtsbehörde gegenüber anzuzeigen ist - eine insgesamt sehr sinnvolle Regelung, die den Beteiligten die größtmögliche Entscheidungsfreiheit läßt.

Die Formvorschriften für die Veröffentlichung der Verbandssatzung gelten entsprechend auch bei der Auflösung des Zweckverbandes <sup>309)</sup>. Mit dem Wirksamwerden der Verbandsauflösung fallen die dem Verband übertragenen Aufgaben und Befugnisse wieder an die ursprünglichen Aufgabenträger zurück. Die vom

---

303) Art. 48 V 2 KommZG.

304) Vgl. dagegen § 21 III RZwVG; dazu näher Seydel, S. 128; Schattenfroh, RZwVG, § 21 Anm. 8; Steimle, ZwVG, § 21 Anm. 9; Widtmann, Zweckverbände, S. 50.

305) Art. 48 III 1 bayKommZG; § 21 IV 2 hessKGG.

306) Für eine Verpflichtung des an sich nur als "Kannbestimmung" ausgestatteten § 21 IV 3 KGG spricht sich auch Schön-Schneider aus, vgl. § 21 KGG, RdNr. 11.

307) Vgl. Art. 48 III S. 2 u. 3 bayKommZG; § 21 IV S. 3 u. 4 hessKGG; § 20 III S. 1 u. 2 nwGKG.

308) Art. 48 III 5 bayKommZG; § 21 IV 5 hessKGG; § 20 III 3 nwGKG.

309) Vgl. Art. 48 IV bayKommZG; § 21 V hessKGG; § 20 IV nwGKG; § 17 III 1. HS und § 20 III bwZwVG.

Zweckverband in Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben erlassenen Rechtsnormen (Satzungen und Verordnungen) werden nach allgemeiner Ansicht <sup>310)</sup> mit der Auflösung nicht gegenstandslos, sondern gelten, um einen rechtssatzlosen Zeitraum zu vermeiden, bis zum Erlaß neuer Satzungen und Verordnungen durch die betreffenden Körperschaften weiter.

#### 4. Abwicklung

Sofern nicht eine einzige Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts die bisherige Verbandsaufgabe in vollem Umfang und für den gesamten räumlichen Wirkungsbereich des Verbandes übernimmt, muß der Zweckverband nach seiner Auflösung seine Geschäfte abwickeln <sup>311)</sup>.

Da die Praxis gezeigt hat, daß es schwierig ist, Vorschriften für den oft in weiter Zukunft liegenden Fall der Abwicklung zu treffen <sup>312)</sup>, überläßt der bayerische Gesetzgeber die Abwicklungsmodalitäten nicht ausschließlich einer Regelung in der Verbandssatzung - wie es in den übrigen Ländern der Fall ist - sondern hat dem Verband zur Liquidation bestimmte "Richtlinien" zur Hand gegeben, die natürlich wegen der Vielfalt der möglichen Arten und Aufgabenstellungen der Zweckverbände nicht die Interessenlagen der Verbandsmitglieder im einzelnen berücksichtigen, sondern nur von einer durchschnittlichen Interessenlage ausgehen. Deshalb läßt das Gesetz <sup>313)</sup> es auch zu, daß in der Verbandssatzung für die Abwicklung "etwas anderes" bestimmt wird; insbesondere soll ein vorwiegend wirtschaftlich orientierter Zweckverband nach Handelsrecht (§§ 45 ff. HGB) abgewickelt werden.

Eine Abwicklung findet nach dem Willen des Gesetzgebers dort nicht statt, wo lediglich ein Verbandsmitglied aus dem Zweckverband ausscheidet, ohne daß mit dem Ausscheiden auch eine Auflösung des Verbandes eintritt. Eine Auseinandersetzung mit dem Ausscheidenden findet nur dann statt, wenn dies in der Verbandssatzung festgelegt wurde <sup>314)</sup>.

Soweit es der Zweck der Abwicklung erfordert, gilt der Verband bis zum Ende

310) Rehm, § 17 ZwVG, RdNr. 10; Prandl-Gill., Art. 48 KommZG, Anm. 4 a.E.; Schön-Schneider, § 21 KGG, RdNr. 6; Widtmann, Art. 48 KommZG, Anm. 4.

311) Art. 49 I 1 KommZG.

312) Amtl. Begrdg. zu Art. 49 KommZG in Ziff. 1.

313) Vgl. Art. 49 V KommZG; dazu näher Theobald, S. 115.

314) Zu letzterem insgesamt, Art. 49 VI Satz 1 und 2 KommZG.

der Abwicklung als fortbestehend <sup>315)</sup>. Diese Fiktion ist deshalb erforderlich, weil zwar mit der Auflösung des Verbandes die gemeinsame Aufgabenerfüllung endet und die Aufgaben und Befugnisse des Verbandes wieder auf die originären Aufgabenträger zurückfließen, nicht jedoch auch die körperschaftlichen Rechtsbeziehungen oder Verbandsmitglieder zum Verband sowie die vermögensrechtlichen Beziehungen zwischen dem Verband und seinen Gläubigern und Schuldnern erlöschen <sup>316)</sup>.

Nach den "Leitsätzen" des KommZG <sup>317)</sup> sieht der Abwicklungsvorgang wie folgt aus:

Als Abwickler fungiert der Verbandsvorsitzende, wenn nicht die Verbandsversammlung etwas anderes beschließt. Der Abwickler beendet die laufenden Geschäfte und zieht die Forderungen ein. Um schwebende Geschäfte zu beenden, hat er die Befugnis, auch neue Geschäfte einzugehen. Danach fordert er die Gläubiger auf, ihre Ansprüche gegenüber dem Verband anzumelden und befriedigt deren Ansprüche. Schließlich ist das noch vorhandene Verbandsvermögen nach dem Umlegungsschlüssel im Zeitpunkt der Auflösung auf die Verbandsmitglieder zu verteilen.

Damit ist das Liquidationsziel erreicht und der Zweckverband endgültig und umfassend erloschen.

## 2. Abschnitt: Der Gemeindeaufgabenverband als Zweckverband besonderer Art

Als weitere Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit wurde vom bayerischen Gesetzgeber das Institut des Gemeindeaufgabenverbandes <sup>317)</sup> geschaffen. Seiner Natur nach ist dieser eine Sonder- <sup>318)</sup> oder Unterform <sup>319)</sup>

<sup>315)</sup> Art. 49 I 2 bayKommZG; § 18 bwZwVG; § 22 hessKGG.

<sup>316)</sup> Rehm, § 18 ZwVG, RdNr. 2.

<sup>317)</sup> Vgl. Art. 49 Abs. 2 bis 4 KommZG. - Näher geregelt in Art. 50-55 bayKommZG - vgl. auch das dem bay. Gemeindeaufgabenverband ähnliche Institut des hessischen Gemeindeverwaltungsverbandes, geregelt in §§ 30-34 hessKGG.

<sup>318)</sup> So "Die Fundstelle", Nr. 74/1967, S. 160; Prandl-Gill., Art. 2 KommZG Anm. 2 a.E.; für den hess. Verwaltungsverband Bausinger, aaO., SKV 1970, 153; Schön, aaO., Gemeindetag 1970, 40.

<sup>319)</sup> So amtl. Begrdg. zum bayKommZG, allg. Begründung, Abschnitt III Nr. 5.

des allgemeinen Zweckverbandes, zutreffend erscheint es, ihn als besonderen 320) Zweckverband zu bezeichnen.

Der Gemeindeaufgabenverband stellt für die bayerischen kreisangehörigen Gemeinden eine vereinfachte Möglichkeit dar, bestimmte gesetzlich genau festgelegte Aufgaben in Zweckverbandsform gemeinschaftlich zu lösen. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers dient dieser Verband der Stärkung der Verwaltungskraft von finanziell schwachen und personell nur unzureichend ausgestatteten kleineren Gemeinden. Dieses kommunalpolitische Ziel entbehrt auch hier und heute nicht der Aktualität, wenngleich die große Anzahl der Klein- und Kleinstgemeinden im Zuge der bayerischen Gebietsreform erheblich vermindert werden konnten zugunsten von leistungsfähigeren Verwaltungseinheiten. Auch die verbleibenden kleineren Gemeinden sind den heute an sie herantretenden Anforderungen der immer umfangreicher und komplizierter werdenden Aufgaben im Regelfall nicht mehr allein gewachsen, da diese das kommunale Leistungsvermögen und die Arbeitskraft der in der Verwaltung Tätigen bei weitem übersteigen.

Hier schafft das vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellte Institut des Gemeindeaufgabenverbandes Abhilfe, weil bestimmte Aufgaben gemeinschaftlich erledigt, hierzu gemeinsame Dienstkräfte angestellt und notwendige Verwaltungseinrichtungen (z. B. Arbeitsräume, Buchungs- und Rechenmaschinen) angeschafft werden können, so daß mit dieser personellen und sachlichen Ausstattung rationell und effizient gearbeitet werden kann. Durch den Gemeindeaufgabenverband können sich die Gemeinden von solchen anfallenden Verwaltungsarbeiten entlasten, für die sie eine eigene ordnungsgemäße Verwaltung nicht einzurichten vermögen, weil entweder die finanziellen Voraussetzungen fehlen oder die Einrichtung für die einzelne Gemeinde unwirtschaftlich war <sup>321)</sup>.

Der Gemeindeaufgabenverband hat zudem den großen Vorteil, daß er die gemeindliche Selbständigkeit und die Zuständigkeit des Gemeinderates im wesentlichen unangetastet läßt und darüber hinaus allen betreffenden Gemeinden durch Beteiligung an der Verbandsversammlung eine entsprechende Mitwirkung gewährleistet.

Für den Gemeindeaufgabenverband gelten grundsätzlich die allgemeinen Vorschriften über Zweckverbände <sup>322)</sup>, jedoch mit gewissen Abweichungen, die sich zwangsläufig aus der besonderen Zielsetzung des Verbandes und der einge-

---

320) v. Mosch, aaO., Komm.polit.Bl. 1966, 622; Gilbert, aaO., BayVBl 1967, 43.

321) Amtl. Begrdg. zu Art. 50 KommZG in Ziff. 2.

322) Art. 51 I 1 KommZG.

schränkten Mitgliedschaft ergeben, und die in den abschließenden Sonderregelungen der Art. 50-55 KommZG zusammengefaßt sind.

Der Tätigkeitsbereich der "besonderen Zweckverbände" ist gesetzlich festgelegt und auf die ausschließliche Wahrnehmung der folgenden Aufgaben beschränkt <sup>323)</sup>

- a) die Kassen- und Rechnungsgeschäfte (Kassenverband)
- b) die Veranlagung und Einziehung der gemeindlichen Abgaben, die Führung der Sachbücher und die Erstellung der Jahresrechnung (Abgaben- und Rechnungsverband)
- c) die gemeinsame Anstellung von Beamten oder Angestellten (Anstellungsverband).

Das Gesetz gestattet den kommunalen Beteiligten, dem Verband die aufgezählten Aufgaben geschlossen oder einzelne hiervon zu übertragen, ebenso ist auch eine Kombination der drei Verbandsarten möglich. Eines der wichtigsten Aufgabengebiete, nämlich die verwaltungsmäßige Erledigung der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie der verwaltungsmäßige Vollzug der Beschlüsse der Verbandsgemeinden (sog. Verwaltungsverband <sup>324)</sup>), wurde dem Gemeindeaufgabenverband entzogen und dem neugeschaffenen Institut der bayerischen Verwaltungsgemeinschaft als Aufgabe übertragen <sup>325)</sup>.

Der Kassenverband <sup>326)</sup> kann auf eine gewisse Tradition zurückblicken, da vor Inkrafttreten des KommZG bereits nach der bayer. GO <sup>327)</sup> kreisangehörige Gemeinden zur Besorgung von Kassen- und Rechnungsgeschäften Kassenzweckverbände bilden konnten. Der Abgaben- und Rechnungsverband, der wegen der benachbarten Aufgabenstellung zugleich auch Kassenverband sein sollte, ermöglicht durch die Einsetzung qualifizierten Personals eine rationelle Veranlagung und Einziehung aller Gemeindeabgaben, die in dieser Wirksamkeit von einer kleinen Gemeinde nicht allein betrieben werden könnte. Ausschließliche Auf-

<sup>323)</sup> Vgl. Art. 50 I und Art. 51 II KommZG; zum Aufgabengebiet des hess. Gemeindeverwaltungsverbandes vgl. § 30 III hessKGG - nach § 30 IV KGG können die Gemeinden diesem Verband aber auch andere, typische Zweckverbandsaufgaben übertragen, vgl. näher Schön-Schneider, § 30 KGG, RdNr. 4.

<sup>324)</sup> So ursprünglich in Art. 50 I Buchstabe a geregelt.

<sup>325)</sup> Vgl. Art. 6 II und Art. 16 Ziff. 4 des EStärkG vom 27.7.1971 (GVBl S. 247).

<sup>326)</sup> Eingehend hierzu Troll-Hohner, aaO., BayBgm. 1958, 258 f.

<sup>327)</sup> Art. 99 III GO.

gabe des Anstellungsverbandes ist die Anstellung<sup>328)</sup> und Zurverfügungstellung von Dienstkräften unmittelbar und ausschließlich für die Verbandsmitglieder<sup>329)</sup>. Hiervon zu unterscheiden ist, daß die Kassen-, Abgaben- und Rechnungsverbände eigenes Personal beschäftigen, wodurch sie nicht zugleich auch zu Anstellungsverbänden werden, da ihre Dienstkräfte unmittelbar für den Verband und nicht für die Mitglieder tätig werden<sup>330)</sup>.

Abweichende Regelungen gegenüber dem allgemeinen Zweckverbandsrecht ergeben sich insbesondere für die Zusammensetzung der Verbandsversammlung, für die Wahl des Verbandsvorsitzenden sowie für die Deckung des Finanzbedarfs des Gemeindeaufgabenverbandes<sup>331)</sup>. So müssen die ersten Bürgermeister der Verbandsgemeinden Mitglieder der Verbandsversammlung sein, mögliche weitere Verbandsräte werden durch Beschluß des jeweiligen Gemeinderats in offener Abstimmung für die gesamte Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Gemeinderat bestellt, der Verbandsvorsitzende muß erster Bürgermeister einer Verbandsgemeinde sein und kann turnusmäßig neu gewählt werden und schließlich ist bei der Verbandsumlage im Grundsatz nicht der Nutzungsmaßstab, sondern das Verhältnis der Einwohnerzahl der Verbandsgemeinden maßgebend.

Ebenso wie der allgemeine Zweckverband kann auch der Gemeindeaufgabenverband als Pflichtverband<sup>332)</sup> durch die Aufsichtsbehörde gebildet werden, hier jedoch unter noch strengeren Voraussetzungen<sup>332a)</sup>.

So müssen die Pflichtverbandsgemeinden nicht nur kreisangehörige sein, sondern auch dem gleichen Landkreis angehören. Jede einzelne in Betracht kommende Gemeinde muß für sich vorgenommen leistungsschwach oder -unfähig sein im Gegensatz zur Regelung beim "allgemeinen" Pflichtverband, wo die mangelnde Wirtschafts- oder Verwaltungskraft einzelner zur Pflichtverbandsbildung ausreicht. Das kommunale Leistungsvermögen zur jeweiligen Aufgabenerfüllung darf nicht vorübergehender Natur sein, sondern muß auf Dauer angelegt, insofern also struktureller Art sein und schließlich darf durch rechtsaufsichtliche Maßnahmen keine positive Veränderung dieses Mangels zu erwarten sein.

328) Dies ermöglicht insbesondere die Einstellung eines hauptamtlichen Kassenverwalters (Art. 99 III GO) und eines gemeinschaftlichen Gemeindebeamten (Art. 42 II 2 GO); zu letzterem ausführlich, Hagen, aaO., BayBgm. 1957, 18 ff.

329) Hierzu mit Beispielen, Die Fundstelle, 1967, S. 161.

330) So auch Prandl-Gill., Art. 50 KommZG, Anm. 2.

331) Vgl. im einzelnen die Sonderregelungen der Art. 52-54 KommZG; ähnlich §§ 31 und 32 hessKGG.

332) Art. 55 KommZG; ebenso möglich auch in § 34 hessKGG.

332a) Vgl. den Wortlaut des Art. 55 I KommZG.

Der übrige Verfahrensablauf der Pflichtverbandsbildung entspricht dem einer "allgemeinen" Pflichtverbandsbildung, so daß auf die dazu gemachten Ausführungen verwiesen werden kann.

## XII. WÜRDIGUNG

In seiner über hundertfünfzigjährigen Geschichte ist der Zweckverband aus bescheidenen Anfängen zu dem wohl meist benutzten und bisher bedeutendsten Institut der interkommunalen Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage geworden.

Nach Aussage des Bayerischen Gemeindetages bestanden am 1. 1. 1972 in Bayern 584 333) kommunale Zweckverbände.

Konzipiert als öffentlich-rechtliche Alternative zu den bürgerlichen und handelsrechtlichen Gesellschaftsformen, erweist sich der Zweckverband in seiner heutigen rechtlichen Ausgestaltung als ein nahezu ideales Instrument der gemeinschaftlichen Lösung von bestimmten, typischen, interkommunalen Aufgaben und Aufgabenkomplexen.

Funktionell nimmt der Zweckverband eine Mittelstellung zwischen der Gemeinde als dem örtlichen Aufgabenträger und dem Landkreis als der nächsthöheren Gebietskörperschaft ein, stellt damit aber keine überflüssige neue Verwaltungsstufe innerhalb des kommunalen Aufbaus dar, sondern schließt eine hier vorhandene Lücke hinsichtlich der Erfüllung kommunaler Aufgaben in einem größeren Raum, deren überörtliche Wahrnehmung durch die kommunale Leistungsschwäche einerseits, durch den finanziellen und technischen Zerschchnitt der Aufgaben andererseits, bedingt ist.

Die von der Praxis früher als nachteilig empfundene Schwerfälligkeit und Starrheit des Zweckverbandes, insbesondere des Gründungsverfahrens, ist in den modernen Gesetzen beseitigt und durch weitgehende Elastizität und Gestaltungsfreiheit ersetzt worden. Zu der in den Neuregelungen vorgenommenen allgemeinen Anpassung an aktuelle kommunalpolitische Bedürfnisse gehörte auch die notwendig gewordene Erweiterung der Betätigungsmöglichkeiten des Verbandes, da die nach dem bisherigen Recht vorgesehrene Beschränkung auf die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe zu einer Vielzahl von Verbandsgründungen und damit

---

333) Davon waren ca. 424 Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsverbände, 120 kommunale Wasser- und Bodenverbände, 40 Straßenunterhaltungsverbände, Müllzweckverbände, Tierkörperbeseitigungsverbände, Gemeindeaufgabenverbände und einige Krankenhausverbände.

zu einer unheilvollen Zersplitterung und Komplizierung der Verwaltung, zu Unübersichtlichkeit und letztlich zu einer erheblichen Minderung der Verwaltungseffektivität führte<sup>334</sup>). Diese unerfreulichen Konsequenzen werden heute dadurch vermieden, daß dem Zweckverband nach den modernen Gesetzen mehrere unterschiedliche Aufgaben und in Bayern sogar alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben zur Erfüllung übertragen werden können, so daß der Zweckverband von der Rechtslage in den betreffenden Ländern her bereits als eine Art von Mehrzweckverband<sup>335</sup>) in Anspruch genommen werden könnte, eine Möglichkeit, die von der Praxis bisher noch nicht genügend genutzt wurde.

Bei künftigen Verbandsgründungen, insbesondere der letztgenannten Art, ist aber darauf zu achten, daß den kommunalen Gebietskörperschaften entscheidende Aufgabenbereiche zu eigenverantwortlicher Wahrnehmung überlassen bleiben und die kommunale Selbstverwaltung nicht durch eine zu übermäßige Aufgaben-delegation in Frage gestellt oder zu einem Schattendasein verurteilt werden darf<sup>336</sup>).

Nicht zu verkennen ist schließlich, daß dem Zweckverband in dem von den Imponderabilien des früheren Rechts befreiten Institut der Zweckvereinbarung eine echte Konkurrenzform erwachsen ist, die zudem den Vorzug hat, daß sie keinen neuen aufwendigen Verwaltungsträger mit eigenem Personal und Einrichtungen benötigt und keinen Verlust von Kompetenzen zugunsten eines anderen Rechtsträgers mit sich bringt, vielmehr die kommunalen Beteiligten für die betreffenden Aufgaben auch weiterhin zuständig bleiben läßt. Auch wenn die Landesgesetze die beiden Institute gleichrangig nebeneinanderstellen und es den Beteiligten daher grundsätzlich frei steht, für welche Form der Gemeinschaftsarbeit sie sich entscheiden, so wird dennoch nur der Zweckverband als geeignete Aktionsform in Betracht kommen, wenn Daueraufgaben von Bedeutung, insbesondere auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge zu lösen oder diese nur mit erheblichem Einsatz finanzieller Mittel zu bewältigen sind, weil zu einer wirk-samen Erledigung solcher Aufgaben ein kontinuierliches Zusammenwirken der Beteiligten in intensiverer Form erforderlich, dazu aber eine verbandsmäßige Organisation und Verlagerung von Kompetenzen von Nöten ist.

334) Vgl. Monz, aaO., S. 23; Pünder, aaO., S. 118.

335) Der von der Kommunalwissenschaft schon seit längerem gefordert wird, vgl. Rothe, Zusammenarbeit, S. 101; Lückert, DVBl 1966, 334; Meyer-Schwickerath, DVBl 1969, 779 ff.; vgl. ferner Gutachten B der Sachverständigenkommission NW, Abschnitt B, S. 193.

336) Vgl. Stern, Verwaltungsreform, S. 33; Weber, Gutachten, S. 55; Pünder, S. 79, Gutachten der KGST, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, 1963, S. 68.

## § 5 DIE VERWALTUNGSGEMEINSCHAFT (VGem.)

### I. ALLGEMEINES

#### 1. Entstehungsgeschichte und Erscheinungsform

So wie in der kommunalen Wissenschaft und Praxis seit Jahr und Tag über das Erfordernis einer verstärkten Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden Einigkeit besteht, so herrscht dieselbe Übereinstimmung hinsichtlich der Notwendigkeit einer umfassenden Gebiets- und Verwaltungsreform auf der kommunalen Ebene.

Ausgehend von der Tatsache, daß die heutigen Größenordnungen der Gemeinden <sup>1)</sup> vielfach den Anforderungen einer modernen Leistungsverwaltung nicht mehr genügen und daß zahlreiche Kommunalaufgaben aufgrund der unzureichenden Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden nicht mehr sachgerecht erledigt werden können, und schließlich in der Erkenntnis, daß allein in den sicherlich auch zukünftig wichtigen Rechtsformen der kommunalen Zusammenarbeit nach dem bayKommZG die notwendige Daseinsvorsorge und der Abbau des Leistungsgefälles zwischen Stadt und Land nicht mehr gewährleistet werden kann, hat der bayerische Gesetzgeber in seinem neu erlassenen Ersten Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung <sup>2)</sup> über das KommZG hinaus zwei Alternativen zur Verfügung gestellt, um zu leistungsfähigeren kommunalen Einheiten zu gelangen, nämlich:

Den Zusammenschluß von Gemeinden zu größeren Gemeinden in Form der Einheitsgemeinde - oder -  
die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften.

Dem von der kommunalen Praxis in Bayern seit langem erwarteten EStärkG <sup>3)</sup> war ein bereits während der 6. Legislaturperiode von der Staatsregierung eingebrachter und vom bayerischen Senat bereits begutachteter Gesetzesentwurf <sup>4)</sup> vorausgegangen, der vom Landtag aber nicht mehr verabschiedet wurde. Wäh-

- 1) Vor Beginn der kommunalen Gebietsreform in Bayern am 1.7.1972, hatten fast ein Drittel der bayer. Gemeinden nur eine Einwohnerzahl bis 300 Einwohner, mehr als die Hälfte der Gemeinden eine solche bis zu 500 Einwohnern, vgl. Gröbner, BayBgm. 1970, 34.
- 2) vom 27.7.1971 (GVBl S. 247), 7. Legislaturperiode - im folgenden EStärkG genannt.
- 3) Gröbner, BayBgm. 1971, 201 f.
- 4) Vgl. Landtagsbeilage 3207, sechste Legislaturperiode.

rend der Entwurf sowohl die Reform der gemeindlichen Ebene wie der Kreisebene betraf, beschränkt sich das EStärkG auf die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in den kreisangehörigen Gemeinden. Die Reform der Landkreise und die Eingliederung kreisfreier Städte in Landkreise regelt das Zweite Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.12.1971 (GVBl S. 450).

Nach den Vorstellungen anderer Bundesländer können größere und leistungsfähigere Verwaltungseinheiten nur in Gestalt der Einheitsgemeinde erreicht werden und dementsprechend werden hier bestehende Verwaltungsgemeinschaften oder ähnliche Rechtsformen nur als zweckbedingte Übergangslösungen "widerstre-bend" in Kauf genommen. Dagegen bietet das EStärkG den bayerischen Gemein-den den Zusammenschluß zur Einheitsgemeinde oder die Bildung einer Verwal-tungsgemeinschaft (VGem.) grundsätzlich als gleichwertige und gleichberech-tigte Alternative an und betrachtet die VGem. nicht als Behelfs- oder Über-gangslösung <sup>5)</sup>.

Mit dem Institut der VGem. wird den Gemeinden eine Lösung angeboten, durch die einerseits den wachsenden Ansprüchen des Bürgers an seine Verwaltung ent-sprochen werden kann, andererseits aber - und dies ist der große Vorzug der VGem. gegenüber der Variante der Einheitsgemeinde - das durch oft sehr alte

---

5) Vgl. Gröbner, BayBgm. 1970, 35 f.; derselbe, BayBgm. 1971, 202; Erklärung des Bayer. Gemeindetags in: Der Bayerische Bürgermeister 1971, 136; ferner in: Der Bayerische Gemeindetag 1971, 130 f. und in: Komm. polit. Bl. 1972, 119 f.; Willing, Die Gemeinde 1972, 105.  
Vgl. die "Richtlinien für die Zusammenfassung zu größeren Verwaltungseinheiten" - Entschließung des Bay. Staatsminist. des Innern vom 10.8. 1971 (MABl. Nr. 32/1971, S. 845) - abgedr. in "Praxis der Gemeinde-verwaltung", A 32 Bay. - unter Ziff. 3.3. wie folgt: (Auszug)  
"Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft sind im Prinzip gleich-wertige, auf Dauer angelegte alternative Organisationsformen.  
Vgl. ferner auch die Rede des bay. Innenministers Dr. Merk bei den Be-ratungen des Gesetzesentwurfs im Rechts-, Verfassungs- und Kommunal-ausschuß des Bayer. Landtags, auszugsweise abgedr. bei Gröbner, aaO., BayBgm. 1971, 202: "Die Staatsregierung hat klar zum Ausdruck ge-bracht, daß sie die Verwaltungsgemeinschaft nicht als Behelf oder als Übergangslösung ansieht, sondern als ein Institut, mit dem es möglich ist, je nach Lage des Einzelfalles die Selbstverwaltung zu stärken. Natur-lich sei nicht auszuschließen, daß sie in dem einen oder anderen Fall tatsächlich eine Übergangslösung ist. Es ist aber nicht beabsichtigt, etwa von Amts wegen auf die weitere Entwicklung über die VGem. hinaus zum Zusammenschluß hinzuwirken."

Traditionen im Bewußtsein der Bevölkerung fest verwurzelte kommunale Eigenleben beibehalten und die Mitwirkung des Bürgers in der Selbstverwaltung gesichert werden kann.

Den mit der Gemeindeform zwangsläufig verbundenen Umstellungsschwierigkeiten und der traditionell vorhandenen "Skepsis" kommunaler Mandatsträger gegenüber staatlichen Neuordnungsmodellen, ist der bayerische Gesetzgeber mit einer sog. Freiwilligkeitsphase begegnet, wonach die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften wie auch Zusammenschlüsse zu "Einheitsgemeinden" bis zum 1. Januar 1976 grundsätzlich nur auf freiwilliger Basis erfolgen können. Dieser "konzedierte Entschließungszeitraum" berücksichtigt die Forderung der Praxis, insbesondere der kommunalen Spitzenverbände, die Entwicklung in erster Linie auf freiwilliger Grundlage einzuleiten, um ein "Zusammengehörigkeitsbewußtsein" der Beteiligten zu erreichen und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit frei von staatlichem Diktat zu ermöglichen. Für die Gemeinden bedeutet dieser Dispositionszeitraum Chance wie Verpflichtung, aus eigener Initiative und Verantwortung tätig zu werden.

Während der Freiwilligkeitsphase werden Gemeindezusammenschlüsse und die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften finanziell gefördert <sup>6)</sup>. Im Hinblick auf die von der bayerischen Staatsregierung propagierte Gleichwertigkeit der Gemeindereformmodelle erscheint es aber unverständlich, daß der Förderungsbetrag für die VGem. nur auf 50 v.H. hinsichtlich des gewährten Förderungsbetrages im Falle einer Gemeindezusammenlegung beschränkt ist <sup>7)</sup>, zumal die VGem. auch der Schlüsselzuweisungen nach Art. 2 und 3 FAG entbehren muß. Will man sich nicht von staatlicher Seite des Verdachts aussetzen, auf die originäre Entscheidung der Einzelgemeinde über die "Hintertür" der "finanziellen Belohnung" massiv Einfluß zu nehmen, bzw. der Gemeinde die Entscheidung bereits vorwegzunehmen, und im übrigen dadurch das unter Mühen geschaffene

6) Vgl. dazu im einzelnen Art. 3a (Förderung im Fall des Zusammenschlusses oder der Zusammenlegung von Gemeinden) und Art. 3b (Förderung im Fall der Bildung oder Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften) des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 23.12.1971 (GVBl S. 473). Von den kommunalen Spitzenverbänden ist diesbezüglich zu Recht darauf hingewiesen worden, daß die Förderung als solche erheblich an Bedeutung verliere, da für beide "Modelle" die dafür zur Verfügung gestellten Mittel nicht aus dem Staatshaushalt bereitgestellt, sondern der kommunalen Finanzausgleichsmasse entnommen werden und daher zu einer Verminderung der Schlüsselzuweisungen führen müsse.

7) Vgl. Art. 3b Abs. 2 i. V. m. Art. 3a Abs. 6 FAG.

Institut der VGem. bereits wieder zur Bedeutungslosigkeit zu verurteilen, bevor es überhaupt Fuß fassen kann, dann sollte diese zu Ungunsten der VGem. bestehende Regelung möglichst bald beseitigt werden.

Versucht man in knapper Form das Charakteristische der bayerischen VGem. darzustellen, so läßt sich diese als verbandsmäßiger Zusammenschluß von benachbarten kreisangehörigen Gemeinden zur Stärkung ihrer Leistungs- und Verwaltungskraft in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts beschreiben. Die VGem. ist Träger der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbleiben dagegen bei den einzelnen Gemeinden. Der VGem. kommt hier nur die rein verwaltungsmäßige (technische, büromäßige) Erledigung dieser Aufgaben zu<sup>8)</sup>. Kernstück jeder VGem. ist die gemeinsame Verwaltungsstelle - die mit der notwendigen personellen und technischen Ausstattung versehen - die anfallenden Verwaltungsarbeiten für die beteiligten Gemeinden erledigt. Dadurch werden die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden von allzuviel büromäßiger Verwaltungsarbeit entlastet zugunsten ihrer eigentlichen Aufgaben in der Leitung und Entwicklung ihrer Gemeinden.

## 2. Ähnliche Institute in anderen Bundesländern

Das Modell der Verwaltungsgemeinschaft ist zwar für Bayern ein institutionalisiertes Novum, ist aber anderen Ländern der BRD schon seit längerem bekannt und dort als Institut der kommunalen Zusammenarbeit fortentwickelt worden. Da die bayerische VGem. diesen Formen zum Teil nachgebildet wurde, sind diese kurz zu beleuchten.

### a) Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg findet die VGem. ihre Rechtsgrundlage in § 72 a der bwGO. Diese Bestimmung ist durch das Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden vom 26.3.1968 (Ges. Bl. S. 114) in die Gemeindeordnung eingefügt und durch Art. 13 des Ersten Gesetzes zur Funktionalreform vom 14.3.1972 (Ges. Bl. S. 92 ff.) erheblich geändert worden.

Das gesetzgeberische Motiv war auch hier die Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft kommunaler Einheiten unter gleichzeitiger Beibehaltung der rechtlichen Selbständigkeit der beteiligten Gemeinden, ebenso sollten sich die

---

8) Gröbner, BayBgm. 1970, 37; derselbe, BayBgm. 1971, 202.

VGem. und die Einheitsgemeinde für kleinere Gemeinden als gleichwertige Alternativen darstellen <sup>9)</sup>.

Die baden-württembergischen Verwaltungsgemeinschaften können in zwei Formen gebildet werden <sup>10)</sup>:

Die Gemeinden können durch Satzung einen Gemeindeverwaltungsverband als selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts bilden - oder - sie können durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes einer mit ausreichender Verwaltungskraft ausgestatteten Gemeinde übertragen <sup>11)</sup>.

Hatte der bw. Gesetzgeber bei der Neufassung der VGem. im Jahre 1968 noch beabsichtigt, durch "nicht allzu perfektionistische Vorschriften den Spielraum für die Ausgestaltung der VGem. nicht einzuengen" <sup>12)</sup>, so ist durch die letzte Änderung <sup>13)</sup> des § 72a GO eine erhebliche Konzentration bei der Erledigung von Verwaltungsaufgaben, insbesondere technischer Art, vorgenommen worden. So unterscheidet der jetzige Abs. 3 des § 72 a GO zwischen Erledigungs- und Erfüllungsaufgaben und sieht für beide Aufgabenbereiche einen Mindestaufgabenkatalog vor, den der Gemeindeverwaltungsverband wahrnehmen muß.

Die damit verbundene Verschiebung des Wesensgehaltes der bisher üblichen VGem., nämlich von der gemeinsamen verwaltungsmäßigen Erledigung allgemeiner Verwaltungsaufgaben weg zu verstärkten Erfüllungsaufgaben, erscheint im Hinblick auf das damit beschnittene kommunale Selbstbestimmungsrecht nicht unproblematisch und erst die Zukunft wird erweisen, ob diesem veränderten Typus der VGem. in der bw. kommunalen Praxis Erfolg beschieden sein wird.

---

9) Vgl. die von der CDU - Landtagsfraktion Baden-Württembergs erstellten Grundsätze zur Gemeindereform, in: "Komm. polit. Bl. 1972, 121; ferner Sixt, in: Württemberg, Gemeindezeitung 1972, 87.

10) § 72a Abs. 1 S. 1 bwGO.

11) Hierzu näher: Seeger, Die Verwaltungspraxis 1968, 101 ff. (104); Kunze, Schmid, u. a., Komm. z. bwGO, § 72a GO, Anm. I 2 - neueste Satzungsmuster zu beiden Varianten des § 72a GO finden sich mit Anmerkungen in der "Württemberg. Gemeindezeitung 1972, 211-217.

12) Amtl. Begrddg. z. Entw. des Stärkungsgesetzes, zit. bei Seeger, aaO.

13) Durch Art. 13 des 1. Gesetzes zur Funktionalreform.

## b) Hessen

Der hessische Typ der VGem. ist erstmalig in § 33 des hessKGG vom 16.12.1969 (GVBl I S. 387) begründet worden. Ebenso wie der in §§ 30-32 KGG neu geschaffene Gemeindeverwaltungsverband hat auch die VGem. die Aufgabe, die laufenden Verwaltungsgeschäfte der beteiligten Kommunen gemeinschaftlich und rationell zu erledigen. Jedoch stellt die VGem. gegenüber diesem Verband eine wesentlich einfachere Form der gemeindlichen Zusammenarbeit zur Stärkung der Verwaltungskraft dar <sup>14)</sup>, da hier als Aufgabenträger keine neue Rechtspersönlichkeit mit eigenen Organen geschaffen wird, sondern eine besondere Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur Bildung der VGem. ausreicht <sup>15)</sup>. Nach Schön-Schneider <sup>16)</sup> kommt eine VGem. dann in Betracht, wenn eine leistungsfähige (Mittelpunkt-)Gemeinde ihren Verwaltungsapparat leistungsunfähigen oder -schwachen Gemeinden zur Verfügung stellen will.

Nach den Vorstellungen des hessischen Gesetzgebers sind die Verwaltungsgemeinschaft und der Gemeindeverwaltungsverband in der Regel nur Zwischen- oder Übergangslösungen zu dem gewünschten Zusammenschluß zu Einheitsgemeinden. Daher spielen diese Institute in der kommunalen Praxis Hessens keine Rolle und entsprechend ist es bisher auch nur in Einzelfällen zur Gründung von Verwaltungsgemeinschaften gekommen, während es für den Gemeindeverwaltungsverband überhaupt keine praktischen Beispiele gibt <sup>17)</sup>.

## c) Nordrhein-Westfalen

Die nw. VGem. hat in § 27 nwGKG vom 24.6.1961 (GVNWS. 190, SVG NW 202) ihre gesetzliche Grundlage und ist ebenfalls als Sonderform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung konzipiert <sup>18)</sup>. Hiernach können sich die Beteiligten durch Vereinbarung gegenseitig Dienstkräfte oder Verwaltungseinrichtungen zur Verfügung stellen oder auch nur die Inanspruchnahme durch einen Einzelbeteiligten vereinbaren. Da die VGem. in NW stets eine untergeordnete Rolle spielte und noch bestehende Verwaltungsgemeinschaften im Zuge der gebietlichen Neuordnung beseitigt werden <sup>19)</sup>, erübrigt sich eine nähere Beschäftigung mit dieser

---

14) Schön-Schneider, § 33 KGG, RdNr. 1.

15) Bausinger, SKV 1970, 154.

16) § 30 KGG Anm. 1 und § 33 KGG Anm. 1.

17) So der Inhalt eines Schreibens des hessischen Innenministeriums vom 22.2.1972 an den Verfasser; vgl. zum letzten ebenso Muntzke, in "Der Gemeindetag" 1970, 392.

18) Dazu näher Wagener, § 27 GKG, RdNr. 1 ff.

19) Schreiben des nw. Städte- und Gemeindebundes vom 8.3.1972 und des nw. Innenministeriums vom 6.4.1972 an den Verfasser.

## Rechtsform.

Abstrahiert von den unterschiedlichen landesrechtlichen Ausformungen und den damit zusammenhängenden Strukturunterschieden, läßt sich die VGem. dahingehend verallgemeinern, daß es sich bei ihr um besondere Rechtsform kommunaler Gemeinschaftsarbeit handelt, die ausschließlich auf die Stärkung der Leistungskraft und Verwaltungskraft ihrer kommunalen Mitglieder ausgerichtet ist, deren rechtliche Selbständigkeit sie aber unangetastet läßt<sup>20)</sup>. Obgleich auch auf die Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten abzielend, sind die Verbandsgemeinden, Ämter und Samtgemeinden nicht zu den Verwaltungsgemeinschaften zu zählen, da ihnen hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung ein originärer Wirkungskreis und damit der Status eines Gemeindeverbandes zukommt<sup>21)</sup>.

Im folgenden werden wesentliche Einzelheiten der bayerischen VGem. dargestellt. Da das EStärkG den bayerischen Gemeinden bis zum 1. Januar 1976 Zeit läßt, sich auf freiwilliger Basis zu Verwaltungsgemeinschaften zusammenzuschließen, und erst nach diesem Zeitpunkt ein Zusammenschluß von Amts wegen erfolgen kann, ist die VGem. zunächst unter dem Gesichtspunkt der Freiwilligkeit zu erörtern und die Zwangsverwaltungsgemeinschaft gesondert zu betrachten.

## 1. Abschnitt: Die freiwillige VGem.

### II. WESEN UND RECHTSFORM

Art. 1 Abs. 1 des EStärkG umschreibt die VGem. als einen Zusammenschluß benachbarter kreisangehöriger Gemeinden, der öffentliche Aufgaben erfüllt, die rechtliche Selbständigkeit der Mitgliedsgemeinden aber unberührt läßt.

Die Verwaltungsgemeinschaft ist somit als ein kommunaler verbandsmäßiger Zusammenschluß sui generis anzusehen, der rechtlich außerhalb des bayKommZG angesiedelt ist, was aber nicht bedeutet, daß auch die Vorschriften dieses Gesetz-

20) ähnlich Jestaedt, S. 11 - zum unterschiedl. Begriffsverständnis in der Literatur, vgl. Wolff, Verw. Recht II, S. 266 ff.; Elsner, HbKWP Bd. I, S. 332 f.; dort auch Göb, S. 379 und Klüber, S. 570 (571).

21) Dazu auch Göb, aaO., S. 379; Jestaedt, S. 12; Bogner, Der Gemeindetag 1970, 399; derselbe, Die Gemeinde 1971, 3; Hofmann, DVBl 1968, 932 (935); Rittel, Komm. polit. Bl. 1968, 182; Jakoby, SKV 1969, 29; Meiberg, SKV 1968, 121 ff.

zes nicht auch für die VGem. entsprechend gelten <sup>22)</sup>).

Die VGem. ist weder ein besonderer Zweckverband <sup>23)</sup> noch ein Sonder-Zweckverband <sup>24)</sup>, da sie nicht auf die Wahrnehmung einzelner Aufgaben oder eines einzelnen Aufgabenkomplexes beschränkt ist und ihren Rechtsstatus als Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht einer aufsichtlichen Genehmigung verdankt, sondern durch Rechtsverordnung gebildet wird <sup>25)</sup>; andererseits ist der zweckverbandsähnliche Charakter wegen der ähnlichen Zielsetzung nicht zu leugnen.

Weiteres Wesensmerkmal ist, daß die VGem. keine Gebietskörperschaft, also insbesondere keine Gemeinde und kein Gemeindeverband im Sinne von Art. 11 und 10 BV und von Art. 28 II GG ist <sup>26)</sup>, und zwar aus folgenden Gründen: Die Organe der Verwaltungsgemeinschaft entbehren der notwendigen demokratischen Legitimation durch die "Gebietsbevölkerung", d. h. sie werden nicht aufgrund unmittelbarer Wahl durch die Gebietsbevölkerung gebildet, sondern beruhen auf Berufung durch die Mitgliedsgemeinden <sup>27)</sup>. Die VGem. besitzt auch keine grundsätzlich unbeschränkte Allzuständigkeit in einem festumgrenzten Teil des Staatsgebiets gegenüber allen Einwohnern dieses Gebietes <sup>28)</sup>. Herrschaftsrechte der VGem. über ihre "Gebietseinwohner", insbesondere das Satzungs- und Verwaltungsrecht für die Auftragsangelegenheiten, beruhen nicht auf originärer Innehabung, sondern auf ausdrücklicher gesetzlicher Verleihung, sonstige Befugnisse auf der Delegation durch die Mitgliedsgemeinden <sup>29)</sup>. Schließlich besitzt die Verwaltungsgemeinschaft auch keinen eigenen originären Wirkungskreis mit echtem Selbstverwaltungsrecht.

Kraft gesetzlicher Bestimmung in Art. 1 II EStärkG ist die VGem. eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit ausdrücklich verliehener Dienstherrenfähigkeit.

Da die wesentlichen Entscheidungen über die Verbandsverwaltung, die Wahl der

22) Soweit Art. 1-11 EStärkG nichts anderes bestimmt, gelten nach Art. 12 EStärkG für die VGem. die Bestimmungen des KommZG entsprechend mit Ausnahme der besonderen Vorschriften für den Gemeindeaufgabenverband.

23) arg. e. contr. Art. 12 EStärkG.

24) i. S. von Art. 1 III 2 KommZG.

25) Art. 5 I 1 EStärkG.

26) Amtl. Begrdg. zum Entwurf des EStärkG, Nr. I B 1 - 3002 - 27/1, Anm. 2 zu Art. 1 EStärkG; Prandl-Gill., Art. 1 EStärkG, Anm. 3; Widtmann, Art. 1 EStärkG Anm. 1.

27) Prandl-Gill., aaO.

28) BFH vom 4.4.1952, BFHE 56, 396.

29) Vgl. einerseits Art. 6 I 1, andererseits Art. 6 III EStärkG.

Organe und die sonstige Ausgestaltung der VGem. den Mitgliedsgemeinden bzw. deren Vertretern obliegen, läßt sich die VGem. auch als genossenschaftlich strukturierte Verbandskörperschaft kommunaler Art bezeichnen.

Die VGem. schafft keine neue Verwaltungsebene, stellt keine "zusätzliche Verwaltungsinstanz" <sup>30)</sup> dar, sondern ermöglicht eine Zusammenfassung der örtlichen Verwaltungen auf gemeindlicher Ebene, tritt somit für ihren Zuständigkeitsbereich an die Stelle der beteiligten Gemeinden.

### III. DIE GRÖSSE DER VGem.

Entgegen früheren Überlegungen finden sich im EStärkG keine präzisen Vorschriften über die Richt- bzw. Mindestgröße einer VGem.. Der Gesetzgeber hat in Berücksichtigung der vielschichtigen Gemeindestrukturen in Bayern darauf verzichtet, in dem Gesetz für die Neuordnungsmodelle bestimmte Einwohnerrichtwerte zu zementieren, da er der Auffassung war, daß eine schablonenhafte reißbrettartige Lösung der Gemeindereform zu keinen guten Ergebnissen führen könne.

Stattdessen hat er in Art. 2 des EStärkG die Beobachtung bestimmter Grundsätze und in den Richtlinien zur kommunalen Gebietsreform <sup>31)</sup> die Orientierung an bestimmten einheitlichen Kriterien vorgeschrieben, um auf diese Weise zu einer sinnvollen räumlichen und organisatorischen Struktur der Verwaltungseinheit "VGem." zu gelangen.

Nach Art. 2 Abs. 1 S. 1 EStärkG soll die VGem. ein Gebiet und eine Bevölkerung umfassen, die eine leistungsfähige und wirtschaftliche Verwaltungseinheit gewährleisten.

Das Gesetz nennt somit als zentrale Kriterien die Bevölkerungszahl und den Gebietsumfang, die in gegenseitiger Wechselbeziehung stehen, da in schwach bevölkerten Räumen das Gebiet der VGem. größer, in intensiv besiedelten Gegenden dagegen kleiner sein wird. Der Gebietsumfang selbst wird wesentlich von den Bedürfnissen der Bürger und den Interessen der Gemeinden abhängig sein. Einerseits muß es dem Bürger möglich sein, den Verwaltungssitz und die kommunalen Einrichtungen ohne Schwierigkeiten und unzumutbaren Zeitaufwand zu erreichen und in Anspruch zu nehmen, andererseits darf die VGem.

30) Widtmann, Art. 1 EStärkG, Anm. 2.

31) Hier: Richtlinien für die Zusammenfassung zu größeren Verwaltungseinheiten (MAB1 Nr. 32/1971 S. 845), abgedr. in: Praxis der Gemeindeverwaltung, A32 Bay., S. 37 ff.

nicht so groß sein, daß das Gebiet für die Verwaltung nicht mehr überschaubar oder das Zusammenwachsen zu einer echten Gemeinschaft und die Entwicklung eines Gemeinschaftsbewußtseins ausgeschlossen wird <sup>32)</sup>. Die Größe der VGem. wird sich vor allem auch aus ihrer Aufgabenstellung her zu ergeben haben, denn die VGem. muß durch die Schaffung der erforderlichen Einrichtungen und durch die Einstellung hauptamtlichen Personals in die Lage versetzt werden, die ihr übertragenen Aufgaben zur Zufriedenheit der betreuten Bürger erledigen zu können. Die hierzu erforderliche finanzielle Leistungs- und Verwaltungskraft wird nach den Richtlinien bei Verwaltungsgemeinschaften ab etwa 5000 Einwohnern erreicht <sup>33)</sup>. Daß diese Zahl nur als flexible Bemessungsgrundlage und nicht als starre Richtzahl zu verstehen ist, kommt in den Richtlinien dadurch zum Ausdruck, daß sie "in Gebieten mit stärkerer Verdichtung der Bevölkerung in der Regel überschritten, in dünn besiedelten Gebieten - wenn es die Siedlungsstruktur nicht ausschließt - angestrebt werden sollte" <sup>34)</sup>. Letztlich wird die Einwohnergröße, die nur ein Kriterium von zahlreichen anderen darstellt <sup>35)</sup>, von den örtlichen Gegebenheiten abhängig zu machen sein.

Weiterhin soll die VGem. in der Lage sein, staatliche Aufgaben zu übernehmen, die bisher vom Landratsamt in seiner Funktion als Kreisverwaltungsbehörde wahrgenommen werden <sup>36)</sup>, und soll moderne Verwaltungsmittel rationell einsetzen können <sup>37)</sup>.

Endlich sind bei der Bildung der VGem. auch raumplanerische Gesichtspunkte, landschaftliche Gegebenheiten, kulturelle und sozioökonomische Verflechtungen sowie historisch gewachsene Verbundenheiten zu berücksichtigen <sup>38)</sup>.

---

32) Vgl. Richtlinien, aaO., in Ziff. 3.2.3., S. 41, dasselbe, gilt für den Zusammenschluß zur Einheitsgemeinde.

33) Vgl. Richtlinien, aaO. in Ziff. 3.2.1., S. 39; dasselbe gilt für die Einheitsgemeinde - zu ähnlichen Richtzahlen für kommunale Verwaltungseinheiten gelangen auch die anderen Bundesländer, vgl. die Zusammenstellung über die Kommunalreform in anderen Ländern, in: Die Gemeinde, 1971, S. 185 ff.

34) Vgl. Richtlinien, aaO., in Ziff. 3.2.1., S. 39.

35) Gröbner, Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, Praxis der Gemeindeverwaltung, S. 33.

36) Die hiermit bezweckte "Aufgabenverlagerung von oben nach unten" betrifft insbesondere Bereiche des Personenstands-, des Paß-, Ausweis- und Meldewesens, des Gewerbe-, Verkehrs- und Staatsangehörigkeitsrechts - dazu näher: Bayer. Gemeindetag 1972, S. 52 f.

37) Vgl. Art. 2 I 2 EStärkG.

38) Vgl. Art. 2 II EStärkG und Ziff. 3.2.2. bis 3.2.5. der Richtlinien.

Zwar verbietet sich im Hinblick auf diese vielschichtigen Faktoren die Festlegung einer Regelgröße, nicht jedoch die Aufzeigung eines unteren und oberen Grenzwertes. So ergibt sich eine Begrenzung nach unten aus der notwendigen Eignung zu einer sachgerechten Aufgabenerfüllung durch die VGem., eine Begrenzung nach oben aus der Forderung nach dem überschaubaren Verwaltungsbe- reich und des intakten Verhältnisses zwischen den Bürgern und den beteiligten Gemeinden einerseits und dem Verwaltungszentrum andererseits.

Selbst bei Beachtung aller genannten "Größenkriterien" ist die VGem. letztlich nur funktionsfähig, wenn die an ihr beteiligten Gemeinden auch für sich gesehen lebens- und leistungsfähige Einheiten darstellen, die die ihnen verbleibenden Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können. Über die hierzu erforderliche (Min- dest)Größe der an der VGem. beteiligten Gemeinden trifft das EStärkG keine Aussage. Stattdessen findet sich den Richtlinien ein im Vergleich zu anderen Bundesländern <sup>39)</sup> sehr hoch angesetzter Richtwert von 1000 Einwohnern <sup>40)</sup>. Mit dieser - im übrigen unverbindlichen - Richtzahl soll eine Ausgewogenheit der leistungs- und verwaltungsmäßigen "Potenz" der Mitgliedsgemeinden einer VGem. herbeigeführt werden. Außerdem bietet diese Zahl einen Anhalt bei der Prüfung der Frage, ob eine Gemeinde innerhalb einer VGem. selbständig fort- bestehen kann oder ob sie sich zunächst mit benachbarten Gemeinden zu größe- ren Einheiten zusammenschließen muß <sup>41)</sup>.

#### IV. BETEILIGTE

Nach Art. 1 Abs. 1 S. 1 EStärkG ist die VGem. ein Zusammenschluß benach- barter kreisangehöriger Gemeinden. Demzufolge können ihr sonstige Körper- schaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Per- sonen und juristische Personen des Privatrechts nicht als Mitglieder angehören <sup>42)</sup>. Auch Eigentümern gemeindefreier Grundstücke (gemeindefreie Gebiete) ist die

39) Zahlen finden sich bei Gröbner, aaO., S. 33 f.; vgl. ferner: "Die Kom- munalreform in anderen Bundesländern", in: Die Gemeinde 1971, S. 186 ff.

40) Richtlinien, aaO., in Ziff. 3.2.1. a.E.; ferner: "Die Mindestgröße für die VGem.", in: Komm.polit.Bl. 1972, S. 85; ausführlich dazu Gröbner, aaO., S. 33 (34).

41) Vgl. Art. 11 III bayGO i.d.F. des Gesetzes vom 27.7.1971 (GVBl S. 247); ferner Richtlinien, aaO.; Gröbner, aaO.

42) Dies gilt auch für VGem. anderer Länder, vgl. § 72a I 1 bwGO; § 33 bzw. § 30 I 1 hessKGG; § 27 I a.E. nwGKG.

Beteiligung an der VGem. verwehrt<sup>43)</sup>.

Wenn das Gesetz von "benachbarten kreisangehörigen Gemeinden" spricht, so besagt dies weder, daß die Mitgliedsgemeinden jeweils unmittelbar aneinandergrenzen, noch daß sie zwingend dem gleichen Landkreis angehören müssen<sup>44)</sup>. Daher ist es grundsätzlich möglich, Verwaltungsgemeinschaften auch über Landkreisgrenzen hinweg zu bilden. Voraussetzung für einen solchen "grenzüberschreitenden" Zusammenschluß ist aber, daß die in Art. 2 des EStärkG genannten Grundsätze eingehalten werden.

## V. AUFGABEN

Die Aufgaben einer VGem. sind zunächst - für alle VGem. gleichartig - in Art. 6 Abs. 1 und 2 des EStärkG näher festgelegt.

So werden die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden kraft Gesetzes auf die VGem. übertragen, die diese in eigener Zuständigkeit und Verantwortung wahrnimmt, sofern nicht durch eine künftige Rechtsverordnung des Staatsministeriums des Innern allgemein bestimmt wird, daß einzelne Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben<sup>45)</sup>. Damit findet in diesem Bereich eine unmittelbare Aufgabenverlagerung von den Verbandsgemeinden auf die VGem. statt, die in vollem Umfang an die Stelle ihrer Mitgliedsgemeinden tritt. Mit den Aufgaben gehen auch die zur Erfüllung notwendigen Hoheitsbefugnisse auf die VGem. über, insbesondere kann sie für diesen Bereich Satzungen und Verordnungen erlassen<sup>46)</sup>.

Durch die gesetzlich angeordnete vollständige Übertragung der Auftragsangelegenheiten auf die VGem. wird das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht weder

---

43) Die Gleichstellung von Eigentümern gemeindefreier Gebiete (für ihren Aufgabenbereich) mit Gemeinden nach Art. 1 I 2 2. HS KommZG bezieht sich nur auf die Beteiligungsfähigkeit an im KommZG geregelten Institutionen der kommunalen Zusammenarbeit. Die VGem. ist aber ein Verband sui generis außerhalb des KommZG und das EStärkG trifft hinsichtlich der Beteiligungsfähigkeit eine abschließende Regelung, so daß eine entsprechende Anwendung des Art. 1 I KommZG über Art. 12 EStärkG ausscheidet - dazu ausführlich auch Prandl-Gill., Art. 1 EStärkG, Anm. 2.

44) Ebenso Gröbner, aaO., in Praxis der Gemeindeverwaltung, S. 23; Prandl-Gill., Art. 1 EStärkG Anm. 1.

45) Vgl. Art. 6 I EStärkG.

46) Art. 6 I 1 2. HS EStärkG.

rechtlich noch faktisch verletzt<sup>47)</sup>.

Rechtlich nicht, weil den Gemeinden kein Rechtsanspruch auf Beibehaltung "ihres" übertragenen Wirkungskreises zukommt<sup>48)</sup> und das in Art. 11 II BV und Art. 28 II 1 GG gewährleistete Recht der (echten) Selbstverwaltung sich nur auf die Aufgaben erstreckt, die aus der örtlichen Gemeinschaft entstehen und die Art. 83 I BV unter dem Begriff "Eigener Wirkungskreis" zusammenfaßt - faktisch nicht, weil es sich bei dem Katalog der übertragenen Aufgaben fast ausschließlich nur um den rein büromäßigen Vollzug von Vorschriften handelt, die einem gemeindlichen Ermessen keinen Spielraum lassen<sup>49)</sup>, vielmehr eine Entlastung der Gemeinden von diesen Vollzugsaufgaben bewirken sollen.

Daß das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht in keiner Weise angetastet werden soll, finden seinen Ausdruck auch darin, daß bei den Mitgliedergemeinden künftig jene Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises verbleiben sollen<sup>50)</sup>, die für das Gemeindeleben von besonderer Bedeutung sind, in einem untrennbaren Zusammenhang mit den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises stehen oder der Natur der Sache nach nicht von der VGem. wahrgenommen werden können<sup>51)</sup>.

Die im eigenen Wirkungskreis anfallenden echten Selbstverwaltungsaufgaben stehen dagegen nach wie vor zur Disposition der Gemeinden, die Träger der Aufgaben bleiben und sich zur Willensbildung allein ihrer zuständigen Organe bedienen.

Die Funktion der VGem. besteht für diesen Bereich in der Schaffung einer gemeinsamen Verwaltungsstelle mit qualifiziertem hauptamtlichen Personal und

---

47) ebenso Widtmann, Art. 6 EStärkG Anm. 2; Prandl-Gill., Art. 6 EStärkG Anm. 1.

48) Vgl. zuletzt bayVGH vom 22.3.1971, BayVBl 1971, 309.

49) Gröbner, aaO., Praxis der Gemeindeverwaltung, S. 29. Er nennt als Beispiel das Personenstandswesen, die Mitwirkung bei der Ausstellung von Personalausweisen und künftig die Ausstellung der Pässe und Personalausweise, die Wehrerfassung, die Ausstellung der Lohnsteuerkarten, die Mitwirkung bei der Unfallversicherung usw.

50) Durch die Regelung nach Art. 6 I 2 EStärkG (RVO des StMdJ).

51) Amtl. Begrdg. zu Art. 6 EStärkG in Ziff. 1, S. 12 - genannt werden hier als Beispiele die Durchführung der Gemeindewahlen (Art. 9, 13, 39 GWG), die Mitwirkung beim Vollzug der Bayer. Bauordnung (Art. 86 I und V, 88 III, 103 III BayBO) und die Aufstellung der Vorschlagslisten für Schöffen und Geschworene (§§ 36, 84 GVG).

optimaler sächlicher Ausstattung zur verwaltungsmäßigen Erledigung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedergemeinden und der bei diesen künftig verbleibenden Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs <sup>52)</sup>. Verwaltungsmäßige Erledigung bedeutet nach dem Willen des Gesetzes, daß die Verwaltungsstelle nur die verwaltungsmäßige Vorbereitung und den verwaltungsmäßigen Vollzug <sup>53)</sup> der Beschlüsse <sup>54)</sup> der Mitgliedergemeinden und im übrigen die Besorgung der laufenden Verwaltungsangelegenheiten <sup>55)</sup> übernimmt, die für die Gemeinden keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen.

Die VGem., bzw. deren Verwaltungsstelle führt die in Art. 6 II EStärkG genannten Verwaltungsaufgaben nicht kraft eigenen Rechts, sondern nur im Namen und im Auftrag der Mitgliedsgemeinden durch, für die sie tätig wird und nach deren Weisung <sup>56)</sup>. Damit obliegen, wie bisher, alle wesentlichen Entscheidungen für diesen Bereich dem Gemeinderat, und dementsprechend kann sich auch der erste Bürgermeister für bestimmte Angelegenheiten ein Zeichnungsrecht vorbehalten <sup>57)</sup>.

Dient der bisher geschilderte, gesetzlich festgelegte Tätigkeitsbereich der VGem. primär der Entlastung der Mitgliedsgemeinden von der gesamten technischen Verwaltungsarbeit, so besitzt die VGem. auch unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Zusammenarbeit erhebliche Attraktivität, da sie gleichzeitig die Funktion eines Mehrzweckverbandes erfüllen kann <sup>58)</sup>.

Nach Art. 6 III EStärkG ist es den an der VGem. beteiligten Gemeinden nämlich möglich, "einzelne" (d.h. mehrere <sup>59)</sup> auch unterschiedliche) Aufgaben

---

52) Vgl. Art. 6 II EStärkG.

53) Die hierzu erforderlichen Vollzugsanordnungen trifft ausschließlich der 1. Bürgermeister nach Art. 36 GO.

54) Des Gemeinderats (nach Art. 29, 30 II GO) und der beschließenden Ausschüsse (nach Art. 32 II GO) bei Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern.

55) Hierzu näher Prandl-Gill., Art. 6 EStärkG Anm. 2.

56) Vgl. Art. 6 II 3 EStärkG; Gröbner, aaO., S. 30.

57) Amtl. Begrdg. zu Art. 6 EStärkG in Ziff. 2, S. 12.

58) Zutreffend Gröbner, aaO., S. 30, aber unrichtig in der Annahme, daß der Zweckverband allgemeiner Art nach KommZG diese Funktion nicht haben könnte.

59) Zu beachten ist jedoch das verfassungsrechtliche Verbot der Entäußerung des ganzen oder wesentlicher Teile des eigenen Wirkungskreises.

und Befugnisse des eigenen Wirkungskreises durch freiwilligen Willensentscheid<sup>60)</sup> mittels Zweckvereinbarung auf die VGem. zu übertragen. In der Zweckvereinbarung ist aber präzise festzulegen, welche Aufgaben der VGem. im einzelnen übertragen werden, ob die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Befugnisse, insbesondere das Satzungs- und Verordnungsrecht, mitübergehen sollen, so daß die VGem. nicht nur zur Aufgabenträgerin wird und die Erfüllungszuständigkeit erhält, sondern auch eine vollständige Kompetenzverlagerung auf die VGem. stattfindet.

Bei künftigen Bildungen von Verwaltungsgemeinschaften wird daher darauf zu achten sein, daß sich die beteiligten Gemeinden nicht nur auf den gesetzlich feststehenden Anwendungsbereich beschränken, sondern die VGem. auch dazu benützen, einen "bestimmten Grundbestand öffentlicher Aufgaben"<sup>61)</sup>, insbesondere auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge durch die VGem. erledigen zu lassen.

Eine weitere, nicht unwesentliche Aufgabe der VGem. ist die Beratung ihrer Mitgliedsgemeinden hinsichtlich der Erfüllung der diesen noch obliegenden Aufgaben<sup>62)</sup>. Umgekehrt haben auch die Mitgliedsgemeinden ihrerseits "ihre" VGem. bei der Aufgabendurchführung zu unterstützen<sup>63)</sup>, insbesondere die notwendige Amtshilfe zu gewähren.

## VI. DIE BILDUNG DER VGem.

Voraussetzungen für die Bildung einer VGem. sind nach dem Gesetz, daß die zukünftigen Mitgliedsgemeinden bei der zuständigen Regierung einen Antrag stellen, die konzipierte VGem. den Grundsätzen des Art. 2 EStärkG entspricht und die Bildung anderer VGem. dadurch nicht wesentlich erschwert wird<sup>64)</sup>.

60) Da der VGem. keine Kompetenz-Kompetenz zukommt, kann sie nicht von sich aus zusätzliche Aufgaben an sich ziehen.

61) Die "Richtlinien", aaO., enthalten unter Ziff. 3.2.1 eine ganze Reihe von Beispielen wie: der Unterhalt und Betrieb von kulturellen Einrichtungen; örtliche Sozialhilfeeinrichtungen; Bauleitplanung; Bestattungseinrichtungen; die Erschließung von Gemeindestraßen, deren Unterhaltung, Reinigung und Beleuchtung; der Bau und Betrieb zentraler Wasserversorgungsanlagen; Einrichtungen zur Abwasser- und Müllbeseitigung etc.

62) Art. 6 V EStärkG.

63) Art. 7 EStärkG.

64) Vgl. Art. 3 I EStärkG.

Bevor zur Antragstellung bei der Regierung geschritten wird, müssen bei allen zukünftigen Mitgliedsgemeinden übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinderäte vorliegen mit den jeweiligen beteiligten Gemeinden eine VGem. bilden zu wollen. Sind diese getroffen, so empfiehlt sich unter den Antragstellern eine Einigung darüber, einen bestimmten Beteiligten als Verhandlungsleiter gegenüber der Regierung zu ernennen, der auch in Vertretung für die anderen Gemeinden die förmliche Antragstellung übernimmt.

Die zuständige Regierung prüft nun anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen, ob die genannten Voraussetzungen vorliegen und der Bildung damit keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Sofern die Voraussetzungen vorliegen, ist die Regierung verpflichtet, dem Begehren der beteiligten Gemeinden stattzugeben und die VGem. in dem beantragten Umfang zu bilden, da aus der Formulierung des Gesetzes in Art. 3 I EStärkG ("... so bildet ...") zu entnehmen ist, daß den Antragstellern ein Rechtsanspruch auf Bildung der VGem. zukommt, der notfalls mit Hilfe einer Klage vor den Verwaltungsgerichten durchgesetzt werden kann <sup>65)</sup>.

Der eigentliche Bildungsakt erfolgt in Gestalt einer Rechtsverordnung der Regierung <sup>66)</sup>. In der Rechtsverordnung werden auch Sitz und Name der VGem. festgelegt <sup>67)</sup>. Die Verordnung ist im Regierungsamtsblatt amtlich bekannt zu machen <sup>68)</sup> und tritt am Tage nach der Bekanntmachung in Kraft <sup>69)</sup>. Erst zu diesem Zeitpunkt ist das Bildungsverfahren abgeschlossen und die VGem. als Körperschaft des öffentlichen Rechts wirksam entstanden.

Die Rechtsnatur dieser Rechtsverordnung wird in der einschlägigen Literatur verschieden beurteilt. Einmal wird die Auffassung vertreten, daß sie "in Wahrheit" ein Verwaltungsakt im Sinne des § 42 VwGO sei und daß für eine Anfechtung daher nur eine Anfechtungsklage - nach erfolglosem Widerspruchsverfahren - in Betracht komme <sup>69)</sup>, zum anderen wird sie als rechtsetzender Organisationsakt beurteilt, gegen den allein nach § 47 VwGO i. V. m. Art. 10 AGVwGO im Wege des Normenkontrollverfahrens vorgegangen werden könne <sup>70)</sup>.

---

65) Ebenso Prandl-Gill., Art. 3 EStärkG Anm. 1; wohl auch Widtmann, Art. 3 EStärkG Anm. 3.

66) Vgl. Art. 5 I 1 EStärkG.

67) Vgl. Art. 5 I 2 EStärkG.

68) Im EStärkG zwar nicht geregelt, wird aber übereinstimmend angenommen, vgl. Widtmann, Art. 5 EStärkG, Anm. 3; Prandl-Gill., Art. 5 EStärkG Anm. 1 a.E.

69) So Widtmann, Art. 5 EStärkG, Anm. 4.

70) So Prandl-Gill., Art. 5 EStärkG, Anm. 1.

Angesichts der Tatsache, daß der bayerische Gesetzgeber für die Bildung der VGem. ausdrücklich und ausschließlich die besondere Form der Rechtsverordnung verlangt, und diese durch Veröffentlichung der Allgemeinheit bekannt zu geben ist, sie im übrigen erhebliche organisationsrechtliche Auswirkungen enthält <sup>71)</sup> und durch die RVO die Rechtssphäre der Gemeinden und Dritter berührt wird, wird man in Übereinstimmung mit der neueren bayerischen Rechtsprechung zur Rechtsnatur staatlicher Organisationsakte <sup>72)</sup> die hier in Frage stehende Rechtsverordnung als Organisationsakt mit überwiegend normativem Charakter zu qualifizieren und dementsprechend das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO als zutreffendes Rechtsschutzmittel anzusehen haben.

Von der Neuerichtung einer VGem. ist der in seinen Voraussetzungen und im Verfahren vergleichbare Fall der Erweiterung einer VGem. zu unterscheiden.

Hier wird im Einvernehmen mit der bereits bestehenden VGem. eine Gemeinde auf ihren Antrag hin durch Rechtsverordnung der Regierung in die VGem. eingliedert und die Verbandskörperschaft somit um dieses Mitglied erweitert <sup>73)</sup>.

In der Rechtsverordnung der Regierung werden nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 EStärkG auch Sitz und Name der VGem. bestimmt.

Kann unter den beteiligten Gemeinden hierüber Einigung erzielt werden und entspricht der gefundene Vorschlag den Grundsätzen des Art. 2 EStärkG, so ist diesem Antrag von Seiten der Regierung her zu entsprechen; andernfalls erfolgt die Festlegung von Amts wegen. Wesentlicher Gesichtspunkt für die Festlegung der "Sitzgemeinde" sind: Eine möglichst zentrale Lage innerhalb der VGem. (in Betracht kommt daher eine "Mittelpunktsgemeinde"), das Vorhandensein von ausreichenden Verkehrsverbindungen, um den Bürgern der Mitgliedsgemeinden den Besuch des Verwaltungssitzes in zumutbarer Weise zu ermöglichen, sowie bereits vorhandene Verwaltungskapazitäten. Sollte eine an der VGem. beteiligte Gemeinde bereits über einen eigenen leistungsfähigen Verwaltungsapparat mit

---

71) Verlagerungen von Zuständigkeiten, - man könnte in der Etablierung der VGem. die Errichtung einer neuen Behördenart sehen, vgl. VGH n.F. 17, 106 ff. (111).

72) Vgl. zuletzt bayVGH, Normenkontrollbeschluß vom 11.8.1971, BayVBl 1971, 473, u.a. zur Frage der Rechtsnatur und der gerichtl. Nachprüfungsmöglichkeit einer RVO der Regierung über die Errichtung ... von Volksschulen (Bildung von Schulsprengeln etc.) - vgl. ferner Urteil des bayVerfGH vom 10.12.1971, BayVBl 1972, 43 u.a. zur Frage (der Rechtsnatur) von Gebiets- und Bestandsänderungen(akten) gem. Art. 9 II BV.

73) Vgl. Art. 3 II und Art. 5 II EStärkG.

hauptamtlichem Personal und genügender sächlicher Ausstattung verfügen, so wird diese sinnvollerweise als Verwaltungsstelle der VGem. und damit als Sitzgemeinde in Betracht kommen. Das Gesetz läßt es aber auch zu, eine an der VGem. nicht beteiligte Gemeinde als Sitzgemeinde zu bestimmen, sofern dies aus den genannten Gründen zweckmäßig erscheint.

Entsprechend dem Verfahren bei der Neuerrichtung einer freiwilligen VGem. wird auch deren Auflösung betrieben, nämlich auf Antrag der Beteiligten durch Rechtsverordnung der Regierung, wobei Gründe des öffentlichen Wohls die Auflösung rechtfertigen müssen <sup>74)</sup>. Daneben kann die freiwillig gebildete VGem. aber auch gegen den Willen der Mitgliedsgemeinden aus Gründen des öffentlichen Wohls von Amts wegen aufgelöst werden <sup>75)</sup>. Wie die Auflösung einer VGem. behandelt der Gesetzgeber die Entlassung von Mitgliedsgemeinden aus der VGem., d. h. die Regierung kann aus Gründen des öffentlichen Wohls auf Antrag oder von Amts wegen durch Rechtsverordnung Gemeinden aus der VGem. entlassen <sup>76)</sup>. Dies wird z. B. dann in Betracht kommen, wenn sich herausstellt, daß eine Mitgliedsgemeinde zweckmäßigerweise in eine andere VGem. einzugliedern ist - oder - wenn infolge mehrerer Erweiterungen die VGem. im Laufe der Zeit zu unübersichtlich geworden ist - oder - wenn ein Teil der Mitgliedsgemeinden eine Einheitsgemeinde gebildet haben, die als leistungsfähige Verwaltungseinheit auch außerhalb der - im übrigen auch weiterhin leistungsstarken - VGem. bestehen kann.

## VII. ORGANISATION UND VERWALTUNG

Die Organisation der VGem. ist durch EStärkG verbindlich festgelegt.

Da das EStärkG aber nur für die Organe (Art. 8) und die Bediensteten (Art. 9) der VGem. abschließende Regelungen trifft, kann zur Lückenfüllung und zur

---

74) Vgl. Art. 11 S. 1 EStärkG - für die Abwicklung nach Auflösung gilt über Art. 12 EStärkG Art. 49 KommZG entsprechend.

75) Diese Möglichkeit besteht deshalb, weil die den Gemeinden bis zum 1.1.1976 eingeräumte "Freiwilligkeitsphase" sich nach Art. 20 EStärkG nur auf die freiwillige Errichtung einer VGem. beschränkt und eine Zwangsbildung (-erweiterung) nach Art. 4 EStärkG bis zu diesem Zeitpunkt ausschließt - nicht jedoch die zwangsweise Auflösung einer freiwillig gebildeten VGem. nach Art. 11 EStärkG.

76) Vgl. Art. 11 S. 1 EStärkG.

Klärung etwaiger Zweifelsfragen <sup>77)</sup> über Art. 12 EStärkG auf die grundsätzlichen Bestimmungen des KommZG entsprechend zurückgegriffen werden, die dieses Gesetz für den Bereich der Verfassung und Verwaltung der allgemeinen Zweckverbände aufgestellt hat.

## 1. Organe

Organe der VGem. sind die Gemeinschaftsversammlung als beschließendes Kollegialorgan und Repräsentanzkörper der Mitgliedsgemeinden und der Gemeinschaftsvorsitzende als gesetzlicher Vertreter der VGem. nach außen <sup>78)</sup>.

Der Gemeinschaftsvorsitzende wird durch Beschlußwahl <sup>79)</sup> aus der Mitte der Gemeinschaftsversammlung gewählt und muß wegen der Bedeutung seines Amtes Erster Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde sein <sup>80)</sup>. Seine Aufgaben und Befugnisse sind entsprechend <sup>81)</sup> den Zuständigkeiten eines Zweckverbandsvorsitzenden die Vorbereitung der Beratungsgegenstände der Gemeinschaftsversammlung, die Führung des Vorsitzes in der Versammlung und der Vollzug der dort gefaßten Beschlüsse sowie die eigenständige Erledigung der kraft Gesetzes nach der GO dem ersten Bürgermeister obliegenden Angelegenheiten. Außerdem führt er die Dienstaufsicht über die Dienstkräfte der VGem. und ist Dienstvorgesetzter wie Behördenvorstand der hier tätigen Beamten <sup>82)</sup>.

Aufgabe der Gemeinschaftsversammlung ist - neben ihrer Funktion als oberste Dienstbehörde <sup>83)</sup> - die Beschlußfassung über alle entscheidenden Angelegenheiten der VGem. <sup>84)</sup>. Insbesondere hat sie dafür Sorge zu tragen, daß die Verwal-

---

77) Prandl-Gill., Art. 12 EStärkG Anm. 1 - vgl. den hier unter Buchstabe a) aufgeführten Katalog der entsprechend anwendbaren Bestimmungen.

78) Vgl. Art. 8 I, 8 IV 1 EStärkG i. V. m. Art. 37 I 1 KommZG.

79) Vgl. Art. 12 EStärkG i. V. m. Art. 36 I 1 und 34 IV KommZG; Art. 51 III GO.

80) Vgl. Art. 8 III EStärkG.

81) Art. 8 IV 1 EStärkG erklärt - ohne Verweisung über Art. 12 EStärkG - Art. 37 KommZG insoweit für entsprechend anwendbar.

82) Art. 8 IV 2 EStärkG.

83) Art. 12 EStärkG i. V. m. Art. 38 KommZG.

84) Aus der Formulierung des Art. 8 I EStärkG ergibt sich eine - allerdings widerlegbare - allgemeine - Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der Gemeinschaftsversammlung.

tungsstelle der VGem. entsprechend den Bedürfnissen der beteiligten Gemeinden mit der erforderlichen personellen und sächlichen Ausstattung versehen wird<sup>85)</sup>. Die Gemeinschaftsversammlung besteht aus den Vertretern der Mitgliedsgemeinden<sup>86)</sup>. Vertreter sind die ersten Bürgermeister und je ein Gemeinderatsmitglied<sup>87)</sup>. Dem kommunalpolitischen Gewicht größerer Mitgliedsgemeinden wird dadurch Rechnung getragen, daß sie für jedes volle Tausend ihrer Einwohner ein weiteres Gemeinderatsmitglied als Vertreter entsenden dürfen<sup>88)</sup>. Die an dieser Stelle auftauchende Befürchtung, daß es dadurch zu einer Majorisierung kleinerer Gemeinden kommen könnte, dürfte wegen der Angemessenheit der Staffelung unbegründet sein.

Die Stellvertreter der 1. Bürgermeister in der Gemeinschaftsversammlung sind der Stellvertreter des 1. Bürgermeisters nach Gemeinderecht (Art. 39 I GO). Die Stellvertreter der übrigen Mitglieder der Gemeinschaftsversammlung werden durch Beschluß des Gemeinderats "aus dessen Mitte" bestellt. Bei der Bestellung der übrigen Mitglieder und ihrer Stellvertreter soll das Stärkeverhältnis der den Gemeinderat bildenden Fraktionen und Gruppen berücksichtigt werden<sup>89)</sup>. Ebenso wie den Zweckverbandsmitgliedern kommt auch den Mitgliedsgemeinden einer VGem. für Abstimmungen und Beschlüsse in der Gemeinschaftsversammlung ein Weisungsrecht gegenüber ihren Vertretern zu<sup>90)</sup>, dagegen ist im Unterschied zum Zweckverbandsrecht eine einheitliche Stimmabgabe von mehreren Vertretern einer Mitgliedsgemeinde nicht vorgeschrieben<sup>91)</sup>.

## 2. Verwaltungsstelle

Hat die VGem. die Stärkung und Konzentration der Verwaltungskraft der beteiligten Gemeinden zur Aufgabe, so muß dazu eine "Schaltstelle" vorhanden sein, die aufgrund ihrer eigenen verwaltungsmäßigen Leistungskraft imstande ist, die genannte Zielsetzung herbeizuführen.

Diese Funktion übernimmt die am Sitz der VGem. einzurichtende Verwaltungs-

85) Gröbner, aaO., S. 29.

86) Art. 8 II 1 EStärkG.

87) Art. 8 II 2 1, HS EStärkG.

88) Art. 8 II 2 2, HS EStärkG.

89) Zum letzten insgesamt vgl. Art. 8 II S. 3-5 EStärkG.

90) Art. 12 EStärkG i. V. m. Art. 32 V KommZG.

91) Vgl. die Formulierung des Art. 8 II 6 EStärkG ("... einzeln abzugebende Stimmen ...").

stelle. Da der Wirkungsgrad jeder VGem. von der Effizienz der Arbeitsweise der Verwaltungsstelle abhängt, ist diese mit hauptamtlich tätigem, fachlich geeignetem Personal <sup>92)</sup> zu besetzen und mit der notwendigen verwaltungstechnischen Sachausstattung zu versehen. Dazu sind zweckmäßigerweise das in den beteiligten Gemeinden bereits vorhandene (entbehrliche) Verwaltungspersonal und nützliche Sacheinrichtungen in der Verwaltungsstelle zusammenzufassen, danach die erforderliche personelle Verstärkung und Ergänzung durch Neuanstellung von Beamten, Angestellten und Arbeitern vorzunehmen, wobei im Fall der Personalverknappung auch die Abordnung von Dienstkräften anderer Verbandskörperschaften an die VGem. in Betracht kommt, wenn hierüber zwischen dem jeweiligen Dienstherrn und der VGem. Einvernehmen besteht.

Neben der Verwaltungsstelle als dem umfassenden "Erledigungszentrum" für alle Verwaltungsaufgaben der beteiligten Gemeinden, kann auch - insbesondere bei größeren VGem. - sofern es sich als notwendig oder zweckmäßig erweist und wirtschaftlich vertretbar ist <sup>93)</sup>, die Einrichtung von Verwaltungsausstellen <sup>94)</sup> erwogen werden, um die "Bürgernähe" der Verwaltung zu intensivieren und Entscheidungen in einfachen Angelegenheiten an Ort und Stelle vornehmen zu können.

Um den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu gewährleisten <sup>95)</sup>, unterhält die VGem. eine Geschäftsstelle mit einem Geschäftsleiter an der Spitze <sup>96)</sup>. In Anbetracht seiner verantwortungsvollen Aufgabe muß dieser die Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst besitzen <sup>97)</sup>, denn nach Art. 9 II 1 EStärkG kann ihm vom Gemeinschaftsvorsitzenden "laufende Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung" übertragen werden <sup>98)</sup>, d. h. alle nicht beschlußmäßig durch die Gemeinschaftsversammlung abzuhandelnden Angelegenheiten können ihm übertragen werden, die er dann in eigener Verantwortung - weisungsfrei - erledigt; insoweit kommt ihm eine rechtlich uneingeschränkte Handlungsfähigkeit zu. An den Sitzungen der Gemeinschaftsversammlung kann er nach Art. 9 II 2

---

92) Vgl. Art. 9 I EStärkG in Anlehnung an Art. 42 I GO.

93) Gröbner, aaO., S. 34.

94) Dazu näher, Gröbner, aaO., S. 35.

95) Vgl. Art. 9 I EStärkG.

96) arg.: Art. 9 II 1, Art. 9 I EStärkG und Art. 12 EStärkG i. V. m. Art. 39 I 1 KommZG.

97) arg. e contr. Art. 42 II Nr. 2 GO, ebenso Prandl-Gill., Art. 9 EStärkG, Anm. 2. - A.A. zu Unrecht Widtmann, Art. 9 EStärkG, Anm. 2.

98) Ausführlich hierzu Prandl-Gill., aaO.

ESTärkG nur beratend teilnehmen und verlangen, gehört zu werden; ein eigenes Stimmrecht kommt ihm als Nichtmitglied nicht zu.

## VIII. DIE FINANZIERUNG DER VGem.

Der durch sonstige Primäreinnahmen - z. B. durch die Erhebung von Gebühren und Beiträgen nach den Vorschriften des Kommunalabgabenrechts <sup>99)</sup> - nicht gedeckte Finanzbedarf der VGem. wird mittels einer Umlage auf die Mitgliedsgemeinden aufgebracht <sup>100)</sup>.

Für den gesetzlich festgelegten Aufgabenbereich der VGem. nach Art. 6 Abs. 1 und 2 ESTärkG ist die Umlage nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden zu bemessen; ein anderer Umlage Schlüssel (z. B. die Steuer- oder Umlagekraft) kann wegen der sich daraus ergebenden Belastungen für die Mitgliedsgemeinden nur durch einstimmigen Beschluß der Gemeinschaftsversammlung festgesetzt werden <sup>101)</sup>. Im Gegensatz zum Zweckverbandsrecht kann die Umlagepflicht für einzelne Mitgliedsgemeinden weder auf einen Höchstbetrag beschränkt noch überhaupt ausgeschlossen werden.

Soweit die VGem. auch Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden zur Wahrnehmung übertragen werden, muß der diesbezügliche Kostenersatz in einer besonderen Regelung in der Zweckvereinbarung festgelegt werden <sup>102)</sup>. Neben der Umlage stehen der VGem. auch noch andere sekundäre Deckungsmittel zur Verfügung, nämlich einmal die nach Art. 7 FAG <sup>103)</sup> unmittelbar vom Staat bereitgestellten Finanzaufweisungen als Ersatz des Verwaltungsaufwandes für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, wobei für die Bemessung der Anteilsbeträge von der Einwohnerzahl der VGem. ausgegangen wird, zum anderen die nach Art. 3b II FAG - zur Bildung der VGem. - gewährten Förderungsbeträge von 40 DM pro Einwohner der VGem.

Nach Art. 10 II ESTärkG ist die VGem. verpflichtet, eine Haushaltssatzung zu erlassen. Hierin ist die Umlagenhöhe für jedes Rechnungsjahr durch Beschluß der

---

99) Dazu ermächtigt über Art. 12 ESTärkG der entsprechend anwendbare Art. 43 IV KommZG.

100) Art. 10 I 1 ESTärkG.

101) Vgl. Art. 10 I 2 u. 3 ESTärkG.

102) Art. 10 I 4 ESTärkG.

103) Art. 7 des Finanzausgleichsgesetzes i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 23.12.1971 (GVBl S. 473).

Gemeinschaftsversammlung festzusetzen <sup>104)</sup>).

IX. DIE BETEILIGUNGSFÄHIGKEIT DER VGem. AN DEN RECHTSFORMEN DER KOMMUNALEN ZUSAMMENARBEIT (NACH KommZG), IHR VERHÄLTNIS ZU DEN ZWECKVERBÄNDEN UND DEN BISHERIGEN GEMEINSCHAFTSEINRICHTUNGEN

1. Das KommZG regelt die kommunale Zusammenarbeit von Gemeinden, Landkreisen und Bezirken in den dazu vorgesehenen Rechtsformen

Da die VGem. nach Art. 1 Abs. 1 S. 2 1. HS KommZG für ihren Aufgabenbereich den Gemeinden gleichgestellt ist, kann auch sie die im KommZG zur Verfügung gestellten Rechtsinstitute zur kommunalen Zusammenarbeit in Anspruch nehmen. Somit kann sich die VGem. grundsätzlich an kommunalen Arbeitsgemeinschaften beteiligen, mit Gemeinden, Landkreisen, Bezirken oder anderen Verwaltungsgemeinschaften Zweckvereinbarungen schließen oder mit diesen und anderen im Gesetz genannten Rechtssubjekten Zweckverbände bilden.

In diesem Zusammenhang ist auf den Willen des Gesetzgebers aufmerksam zu machen, wonach bei Kongruenz von Aufgabenerfüllung und Aufgabenträgern, überall dort, wo eine VGem. gebildet wird, bereits benutzte Rechtsinstitute zur kommunalen Zusammenarbeit möglichst zu beseitigen, Neuschöpfungen zumindest aber zu verhindern sind. Diese gesetzgeberische Absicht artikuliert sich nicht nur in der Regelung des Art. 3 1 2 KommZG, sondern auch im Verhältnis der VGem. zu den Zweckverbänden.

Denn nach Art. 6 IV 1 EStärkG tritt die VGem. kraft Gesetzes an die Stelle von Zweckverbänden, wenn deren Mitgliederbestand mit dem der VGem. identisch ist. Durch die hier eintretende gesetzliche Gesamtrechtsnachfolge gehen die Aufgaben derartiger Verbände ipso iure auf die VGem. über, an die Stelle der bisherigen Verbandsorgane treten die Organe der VGem., der bisherige Zweckverband erlischt im Rechtssinne (Art. 48 V KommZG). Damit im übrigen nicht auf gleichem Raum und mit gleichen Mitgliedern eine VGem. wie auch ein Zweckverband besteht, verbietet das Gesetz <sup>104)</sup> die Neubildung von solchen "Identitätszweckverbänden".

---

<sup>104)</sup> Da das EStärkG für die Wirtschafts- und Haushaltsführung der VGem. sonstige Sonderregelungen nicht enthält, sind die einschlägigen Grundsatzbestimmungen des KommZG (Art. 41, 42, 44, 45) entsprechend heranzuziehen.

<sup>105)</sup> Art. 6 IV 1 2. HS EStärkG.

"Andere" Zweckverbände - d.h. Verbände, die mit der VGem. in engem Kontakt stehen, weil ihre Verbandsgemeinden zum Teil auch Mitglieder der VGem. sind oder weil sie räumlich benachbart sind - können zur angestrebten Verwaltungskonzentration und -vereinfachung ihre Verwaltungsaufgaben durch Zweckvereinbarung auf die VGem. übertragen<sup>105)</sup>. Hier besteht der Zweckverband rechtlich fort und bleibt mit seinen Organen Aufgabenträger.

Schließlich kann mit dem Institut der VGem. auch eine Verringerung der zahlreichen sondergesetzlichen Verbände (außerhalb des KommZG) herbeigeführt werden, weil deren Aufgaben und Befugnisse auf die VGem. übertragen werden können<sup>106)</sup>. Hierbei ist insbesondere an den (Volks)Schulverband nach Art. 13 VoSchG zu denken, wo die beteiligten Gemeinden ihre Aufgaben an der Verbandsschule auf die VGem. übertragen können<sup>107)</sup> und der bisherige Schuldverband dann von der Regierung aufzulösen wäre.

3. Die zahlreichen gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen<sup>108)</sup>, derer sich die Gemeinden bisher zu einer effektiveren Aufgabenerfüllung und damit zur Stärkung ihrer Verwaltungstätigkeit bedienen konnten - insbesondere in personeller Hinsicht, wie z.B. durch die gemeinschaftliche Anstellung eines Verwaltungsbeamten des gehobenen Dienstes<sup>109)</sup> oder eines hauptamtlichen Kassenverwalters<sup>110)</sup> - wie auch in technischer Hinsicht, wie z.B. durch die Errichtung von gemeindlichen Realsteuerstellen und zentralen Buchungsstellen oder durch die Bildung von Kassenverbänden zur Besorgung des kommunalen Kassen- und Rechnungsgeschäfts<sup>110)</sup> - haben durch die Institutionalisierung der VGem. weitgehend an Bedeutung verloren und werden bei Bewährung und Verbreitung der VGem. in der kommunalen Praxis auf die Dauer wohl gänzlich verschwinden<sup>111)</sup>.

Diese Annahme ist deshalb gerechtfertigt, weil sich die bisherigen Gemein-

105) Vgl. Art. 6 IV 2 EStärkG - unter den hier angesprochenen Verwaltungsaufgaben sind die Aufgaben i.S. von Art. 6 II EStärkG zu verstehen. In der Zweckvereinbarung ist nach Art. 10 I 4 EStärkG auch der Kostenersatz zu regeln.

106) Vgl. Art. 6 IV 3 EStärkG.

107) Wenn sich deren Zuständigkeitsbereich mit dem Schulspiegel einer Volksschule deckt - vgl. Art. 13 III u. IV des VoSchG v. 17.11.1966 (GVBl S. 402); d.F. des Art. 18 Nr. 1 Buchst. a und b des EStärkG.

108) Vgl. Art. 57 III a.F. GO; hierzu ausführlich Klingshirn, S. 151 ff.

109) Vgl. Art. 42 II 2 a.F. GO.

110) Vgl. Art. 99 III GO.

111) Daher erübrigt sich auch eine nähere Beschäftigung mit diesen Einrichtungen.

schaftseinrichtungen im Regelfall auf die Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben beschränkten, die VGem. - wie im übrigen auch die alternative Einheitsgemeinde - von ihrer Leistungs- und Verwaltungskraft her in der Lage sein wird und muß, alle anfallenden Verwaltungsaufgaben eigenständig, dauerhaft und sachgerecht zu bewältigen. Vorhandene Gemeinschaftseinrichtungen sollten aber nicht aufgelöst, sondern zu "Kristallisationspunkten und Kernzellen entstehender Verwaltungsgemeinschaften" <sup>112)</sup> gemacht werden, um auf diese Weise das dort tätige Personal "mit seiner reichen Erfahrung" sowohl "dem gemeindlichen Bereich zu erhalten" <sup>113)</sup> wie auch der VGem. zur Verfügung zu stellen.

## 2. Abschnitt: Die VGem. von Amts wegen <sup>113)</sup>

Nach Beendigung der sog. Freiwilligkeitsphase am 1.1.1976 gestattet das EStärkG in Art. 4 die Bildung oder Erweiterung einer VGem. von Amts wegen <sup>114)</sup>.

Ein Vorgehen gegen den Willen einzelner oder aller betroffenen Gemeinden ist aber an das Vorliegen bestimmter, im Gesetz genannter Voraussetzungen geknüpft.

So müssen in formeller Hinsicht die Betroffenen vorher gehört werden, d.h. bei der Neubildung die zusammenzuschließenden Gemeinden <sup>115)</sup>, bei der Erweiterung die betroffenen Gemeinden und die VGem., <sup>116)</sup>

Materielles Erfordernis ist, daß durch den Zusammenschluß bzw. die Eingliederung von Amts wegen die Verwaltungskraft der betreffenden Gemeinden verbessert wird <sup>117)</sup>. Das Gesetz spricht zwar nur von der "Verbesserung der Verwaltungskraft", eine isolierte Bezugnahme auf diesen Begriff ist aber abzulehnen, nicht nur weil das Gesetz selbst an anderen Stellen von der "Leistungs- und Verwaltungskraft" redet (vgl. Art. II 2, Art. 2 I 1, Art. 4 II EStärkG), sondern auch wegen der zwangsläufigen Wechselwirkung, der beide Begriffe unterliegen.

---

<sup>112)</sup> Gröbner, aaO., Praxis der Gemeindeverwaltung, S. 35.

<sup>113)</sup> Die bisher zur freiwilligen VGem. gemachten Ausführungen gelten im Grundsatz auch für die VGem. von Amts wegen, mit Ausnahme der Darstellung unter VI (Die Bildung der VGem.).

<sup>114)</sup> Nach Art. 20 EStärkG tritt Art. 4 EStärkG erst am 1.1.1976 in Kraft.

<sup>115)</sup> Art. 4 III EStärkG.

<sup>116)</sup> Art. 4 IV 3 EStärkG.

<sup>117)</sup> Vgl. Art. 4 I und Art. 4 IV 1 EStärkG.

Denn eine vorhandene (unzureichende) Verwaltungskraft kann nicht ohne gleichzeitige Stärkung der Leistungskraft entscheidend verbessert, wie auch eine vorhandene Verwaltungskraft nur unter Berücksichtigung der bestehenden Leistungskraft festgestellt werden kann. Prandl-Gillessen<sup>118)</sup> wollen die gesetzliche Beschränkung auf den Begriff "Verwaltungskraft" daher so interpretiert sehen, daß bei der zwangsweisen VGem. nicht so sehr auf die reine Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Wirtschaftskraft) abzuheben ist als vielmehr auf die Fähigkeit zur Erledigung von Aufgaben i. S. von Art. 2 I 2 und Art. 6 EstärkG. Eine derartige "Verbesserung" wird hiernach dann vorliegen, wenn durch den Zusammenschluß (Eingliederung) die Verwaltungskraft bzw. Maßnahmen zu ihrer Entfaltung "vereinfacht, verbilligt, erleichtert, im Wirkungsgrad gesteigert, in die richtigen Hände gelegt werden"<sup>119)</sup>.

Weiterhin kann die Regierung nicht jede Gemeinde in eine von Amts wegen neu zu bildende, bzw. nachträglich in eine bereits bestehende VGem. als Mitglied einbeziehen, da Gemeinden, die aufgrund ihrer personellen und sachlichen Ausstattung über eine voll ausreichende Leistungs- und Verwaltungskraft verfügen, im Regelfall für eine zwangsweise Einbeziehung in eine VGem. nicht in Betracht kommen<sup>120)</sup>.

Die Einbeziehung einer solchen Gemeinde kommt nur dann in Frage, wenn sie für die Bildung oder Erweiterung einer VGem. unerlässlich ist, weil ohne sie die VGem. nicht den Grundsätzen des Art. 2 EstärkG entsprechen würde<sup>121)</sup>. Nach der amtlichen Begründung<sup>122)</sup> kann es z. B. im Einzelfall erforderlich sein, alle Gemeinden eines Nahbereichs zu einer VGem. zusammenzuschließen und dabei auch die an sich verwaltungskräftige Mittelpunktsgemeinde des Nahbereichs in die VGem. "hereinzunehmen", damit diese ausreichend groß und leistungsfähig wird.

Liegen die genannten Voraussetzungen vor, so wird die VGem. von Amts wegen durch Rechtsverordnung der Regierung nach Art. 5 I EstärkG errichtet, in der

118) Art. 4 EstärkG, Anm. 1.

119) VGHE n. F. 7, 124; Prandl-Gill., aaO.

120) So die amtl. Begrüd. zu Art. 4 EstärkG in Ziff. 2 - gemeint sind hier Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern, in Einzelfällen auch mit geringerer Einwohnerzahl, soweit sie ihre Aufgaben selbst sachgerecht und wirtschaftlich erfüllen können (z. B. ein Kurort mit guter Verwaltung für die Fremdenverkehrseinrichtungen).

121) Vgl. Art. 4 II und Art. 4 IV 2 EstärkG.

122) aaO.

auch die jeweilige zwangsweise Einbeziehung ausgesprochen wird. Den hiervon Betroffenen steht als Rechtsbehelf gegen die RVO das Normenkontrollverfahren gem. § 47 VwGO zur Verfügung mit dem Vortrag, die unbestimmten Rechtsbegriffe "Verbesserung der Verwaltungskraft" bzw. "Notwendigkeit der Einbeziehung" seien von der Regierung ermessensfehlerhaft angewandt und die RVO daher ungültig <sup>123)</sup>).

Die nachträgliche Eingliederung einer Gemeinde von Amts wegen in eine bestehende VGem. wird ebenfalls durch RVO vorgenommen <sup>124)</sup>. Die Eingliederung kann in eine von Amts wegen wie auch freiwillig gebildeten VGem. verfügt werden. Gerade für den letzteren Fall wird damit eine Lücke geschlossen, die darin besteht, daß eine Gemeinde von sich aus die Aufnahme in eine VGem. wünscht, die VGem. jedoch sich diesem "Eingliederungswunsch" mit Erfolg widersetzen konnte <sup>125)</sup>, obwohl die Eingliederung zweckmäßig und die Arbeit der VGem. nicht erschwert hätte.

---

<sup>123)</sup> Prandl-Gill., Art. 4 EStärkG, Anm. 1 und 2.

<sup>124)</sup> Art. 5 II EStärkG.

<sup>125)</sup> Da nach Art. 3 II EStärkG hierzu ihre Zustimmung erforderlich war.

## SCHLUSSBETRACHTUNG

In Anbetracht der offenkundigen Diskrepanz zwischen dem sich ständig ausdehnenden Zuständigkeitsbereich und der Verwaltungskraft der Gemeinden und Gemeindeverbände, bedarf es heute keiner weiteren Begründung mehr, daß das herkömmliche kommunale Ordnungsgefüge zu Gunsten von größeren und leistungsfähigeren Verwaltungseinheiten umgestaltet werden muß. Diese erforderliche Umgestaltung und damit zusammenhängende generelle Anpassung der vorhandenen Kommunalstruktur an die Anforderungen moderner öffentlicher Verwaltung kann aber nicht mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten kommunaler Gemeinschaftsarbeit herbeigeführt werden, sondern nur durch Anwendung der bekannten verwaltungsorganisatorischen Neuordnungsmodelle, das bedeutet für die gemeindliche Ebene: den Zusammenschluß von Gemeinden zur größeren und leistungsfähigeren "Einheitsgemeinde" oder die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften.

Die Inanspruchnahme dieser Gemeindereformmodelle hat aber nicht zur Folge, daß die erörterten Rechtsformen der kommunalen Zusammenarbeit damit zur Bedeutungslosigkeit verurteilt werden, vielmehr kommen ihnen auch zukünftig wichtige ergänzende und vervollkommnende Funktionen zu, da sie weiterhin geeignete und legitime Instrumente zur Lösung bestimmter interkommunaler Aufgaben und Aufgabenkomplexe bleiben.

Da sich die bayerischen Gemeinden während der Freiwilligkeitsphase bis 1976 für eines der beiden "Neuordnungsmodelle" entscheiden sollen, erscheint es angebracht, wesentliche Charakteristika beider Formen noch einmal kurz gegenüberzustellen.

Nach den Richtlinien des bayerischen Innenministeriums ist die Einheitsgemeinde die geeignetste Grundlage für den strukturellen Ausgleich im engeren Verwaltungsraum, ist für den Bürger übersichtlich und bringt den größeren Rationalisierungseffekt, während die VGem. den Bestand der Mitgliedsgemeinden und damit auch eine engere örtliche Gemeinschaft sichert und damit ein Mehr an bürgerchaftlicher Mitwirkung bei der Erledigung der Selbstverwaltungsaufgaben erlaubt.

Das Innenministerium empfiehlt in den Richtlinien<sup>126)</sup> den Zusammenschluß zur Einheitsgemeinde insbesondere in Gebieten mit besonders starker Bevölkerungsverdichtung, vor allem in den Verstädterungszonen um Großstädte, in Gebieten, wo Gemeinden bereits baulich miteinander verflochten sind, in Gebieten mit aufgelockerter Siedlungsstruktur, die nur einen größeren Siedlungskern aufweisen. Es empfiehlt die Bildung der VGem. in Gebieten mit geringerer

126) aaO., in Ziff. 3.3., Praxis der Gemeindeverwaltung, S. 42.

Bevölkerungsdichte, vor allem wenn zwischen den Gemeinden größere Entfernungen bestehen, in Gebieten mit mehreren Siedlungskernen, in Gebieten, wo sich aufgrund der natürlichen Struktur nicht eine große, schwer überschaubare Flächengemeinde, sondern eben eine in Gemeinden gegliederte VGem. anbietet,

Abschließend bleibt zu hoffen, daß sich zahlreiche Gemeinden im Verlaufe der Gemeindereform für das Modell der VGem. entschließen und damit die in Tradition und Gemeinschaftsbewußtsein eng verwurzelten, homogenen örtlichen Gemeinwesen am Leben erhalten bleiben, in denen es noch möglich ist, bürgernahe Demokratie zu praktizieren.

---

127) aaO., zusammenfassend Gröbner, aaO., Praxis der Gemeindeverwaltung, S. 36.

### LEBENS LAUF

Am 31. Dezember 1944 wurde ich als Sohn des Kaufmannes Erich Flasnöcker und seiner Ehefrau Hilde, geborene Stammen in Werdohl/Kreis Arnsberg geboren.

Nach dem Besuch der Volksschule in Hagen von 1951 bis 1955 besuchte ich die neusprachlichen Gymnasien in Werne a.d. Lippe und Aachen, wo ich im März 1965 die Reifeprüfung ablegte.

Im Sommersemester 1965 begann ich das Studium der Rechte an der Universität Köln und wechselte zum Wintersemester 1965/66 an die Universität München über. Neben dem Studium der Rechte betrieb ich vom Wintersemester 1966/67 bis zum Sommersemester 1968 das Studium der politischen Wissenschaften an der Hochschule für Politische Wissenschaften in München. Im Dezember 1970 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung. Am 15.2.1971 wurde ich zum Referendar ernannt.

Vom Wintersemester 1971/72 bis zum Wintersemester 1972/73 studierte ich an der Universität Mainz Rechtswissenschaften.

Am 13.2.1974 bestand ich die mündliche Doktorprüfung.

1942-1943

1. The first part of the year was spent in the hospital, where I was treated for my illness. I was very weak and had to be nursed by my mother. I was not able to go to school for several months.

2. After I recovered, I went back to school. I was very tired and had to work hard to catch up with my classmates. I was not able to do as well as I had in previous years.

3. In the summer of 1942, I went to the beach with my family. We had a very good time and I was able to get some rest. I was very happy to be able to go to the beach.

4. In the fall of 1942, I went to the city with my family. We saw many interesting things and I was able to learn a lot about the city. I was very happy to go to the city.

5. In the winter of 1942, I went to the mountains with my family. We had a very good time and I was able to get some rest. I was very happy to go to the mountains.

6. In the spring of 1942, I went to the lake with my family. We had a very good time and I was able to get some rest. I was very happy to go to the lake.

7. In the summer of 1943, I went to the beach with my family. We had a very good time and I was able to get some rest. I was very happy to go to the beach.

8. In the fall of 1943, I went to the city with my family. We saw many interesting things and I was able to learn a lot about the city. I was very happy to go to the city.

9. In the winter of 1943, I went to the mountains with my family. We had a very good time and I was able to get some rest. I was very happy to go to the mountains.

10. In the spring of 1943, I went to the lake with my family. We had a very good time and I was able to get some rest. I was very happy to go to the lake.



